







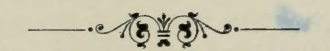


Die Verfassung
der
Republik Deutschösterreich.

Ein kritisch-systematischer Grundriß.

Von

Dr. Adolf Merkl,
Ministerialkonzipist
in der Deutschösterreichischen Staatskanzlei.



Wien und Leipzig.
FRANZ DEUTICKE.
1919.

Verlags-Nr. 2549.

Buchdruckerei Carl Fromme, G. m. b. H., Wien V.

VORWORT.

Es scheint mir ein Zeichen deutschen Ordnungs- und Formensinnes, daß die Begründer und Lenker Deutschösterreichs, als sie auf dem vom alten Österreich hinterlassenen Trümmerfelde eine neue Staatlichkeit errichteten, in tausend Sorgen um den Bestand dieser Staatlichkeit, in tausend Nöten des Volkes dieses Staates doch Sinn und Zeit dafür gefunden haben, die junge Staatsgewalt in eine unglaublich rasch und dabei für ihre Zwecke brauchbar verfertigte Rechtsordnung zu kleiden. Wo andere gedacht hätten, die Form habe Zeit, bis der Inhalt feststehe, und den Staat regiert hätten ohne Recht, war man in Deutschösterreich darauf bedacht, in gleichem Schritt mit dem sich herausstellenden Inhalt des staatlichen Lebens die Rechtsform bereitzustellen. So entstand binnen kürzester Frist das stattliche Gebäude einer Staatsverfassung der deutschösterreichischen Republik. Und eben diese Verfassung hat schon wiederholte Wandlungen und damit Vervollkommnungen erfahren.

Dieses Rechtssystem drängt nach systematischer Bearbeitung; um so mehr, als es selbst in seiner heutigen vervollkommneten Gestalt nur als Provisorium gedacht ist. Freilich wird der Abbau des bestehenden Verfassungswerkes Deutschösterreichs in einem viel mehr zurückhaltenden Zeitmaß vor sich gehen als sein Aufbau, und es will und wird reiflich überlegt werden, was an Stelle der auszuwechselnden Bausteine zu setzen sei. Und auch sobald das Ziel des Weges erreicht sein wird, den die deutschösterreichische Verfassung schon betreten hat und der Deutschösterreich heimführen soll in den deutschen Heimatsstaat, werden vielleicht noch manche Teile der deutschösterreichischen Verfassung bestehen bleiben als Sonderrecht unseres Teilstaates; aber auch so weit sie durch neue Rechtsgebilde überholt sein werden, dürften sie wohl als Vorstufe des neuen

Rechtszustandes von Interesse und ihre rückschauende Betrachtung nicht ohne allen Wert sein.

Wenn die vorliegende Arbeit, außer daß sie dem gewiß nicht bloß vom Verfasser empfundenen theoretischen Bedürfnisse nach erstmaliger — und schon darum wenig eindringlicher, nur im allgemeinen orientierender — wissenschaftlicher Erfassung der deutschösterreichischen Verfassung halbwegs Rechnung trägt und damit vielleicht eine höheren Ansprüchen genügende Behandlung dieses Stoffes anbahnt, durch die kritische Beleuchtung der geltenden provisorischen Verfassung auch ein Weniges zu der praktischen Arbeit an ihrer Definitivgestaltung beiträgt, so hat sie ihre hauptsächlichen Zwecke erreicht.

In der Tatsache, daß die vorliegende meines Wissens die erste systematische Darstellung des deutschösterreichischen Verfassungsrechtes ist, eines Gegenstandes zumal, der selbst noch nicht zu einem geschlossenen Systeme ausgearbeitet ist, liegt eine Erschwerung der Darstellung, die wohl manche Unebenheiten dieser Arbeit rechtfertigen mag. Bei dem Zwecke der Schrift, eine kritische Einführung in das deutschösterreichische Verfassungsrecht, einen systematischen Grundriß dieses Gegenstandes zu bieten, mußte auf die allgemeinen und grundlegenden Fragen das Hauptgewicht gelegt werden, wodurch bei der gleichzeitigen Nötigung zu gedrängter Kürze eine Reihe von Einzelfragen möglicherweise zu kurz gekommen ist. Vielleicht regt aber auf diesem Gebiete die bloße Aufzeigung von — der Lösung bedürftigen und wohl auch werten — Problemen zu der noch ausstehenden umfassenden und monographischen Behandlung des deutschösterreichischen Verfassungsrechtes an.

Die deutschösterreichische Verfassung fußt trotz ihres revolutionären Ursprungs und trotz der gewaltigen Unterschiede naturgemäß auf jener Österreichs und hat bekanntlich auch beträchtliche Bestandteile des alten österreichischen Verfassungsrechtes in sich aufgenommen. Meine Darstellung läßt selbstverständlich den inhaltlich neu gestalteten Teil des deutschösterreichischen Verfassungsrechtes, der ja auch tatsächlich der weitaus wichtigere ist, stark hervortreten und ist im übrigen hauptsächlich bestrebt, nur die — ziemlich unsicheren — Grenzlinien des rezipierten österreichischen Rechtes ins Licht zu rücken; auf den bezüglichen Rechtsinhalt wurde kein größeres Gewicht gelegt, weil dieser Rechtsstoff einer Darstellung des alten österreichischen Verfassungsrechtes ent-

nommen werden kann. Wenn also aus diesem Grunde mein System wenig abgerundet erscheinen sollte, so ist auch dieser Mangel im Objekt begründet.

Eine weitere Erschwerung der vorliegenden Schrift ergab sich daraus, daß ihr Gegenstand — die geltende deutschösterreichische Verfassung — nur etappenweise entstanden ist. Die erste Bearbeitung des Stoffes war nach dem Stande der Oktoberverfassung im wesentlichen abgeschlossen, als durch die Dezemberverfassung einschneidende Änderungen und Ergänzungen nötig wurden; und die noch weitergehenden Reformen der Märzverfassung mußten in einem sehr vorgerückten Stadium des Druckes berücksichtigt werden; wenn somit die Arbeit nicht wie aus einem Gusse erscheinen sollte, so wolle man dies mit den bezeichneten technischen Gründen entschuldigt halten.

Voraussetzungen und Zweck dieser Abhandlung haben es, wenn sie überhaupt entstehen und erscheinen sollte, unmöglich gemacht, einen größeren wissenschaftlichen Apparat aufzubieten, was mir persönlich allerdings lieber gewesen wäre. Aus demselben Grunde mußte ich vermeiden, heiklere fachwissenschaftliche Streitfragen der Verfassungsrechtslehre aufzuwerfen, für deren Lösung, zumal im Hinblick auf den umfassenderen Leserkreis, den ich erhoffe, an dieser Stelle nicht der geeignete Ort und in diesem Rahmen auch nicht der genügende Raum gewesen wäre. Die bekannten Systeme des österreichischen und deutschen Verfassungsrechtes waren mir, obwohl mein Gegenstand ein grundsätzlich anderer — eben das deutschösterreichische Verfassungsrecht — war, wertvolle Führer. Nachgerade unentbehrlich ist für eine Schrift wie die meine der Kommentar zu den österreichischen Verfassungsgesetzen von Edmund Bernatzik, — jenes Staatsrechtslehrers, dessen hohe Bedeutung ich, zumal in diesem Zusammenhange, zu würdigen nicht berufen bin, dessen ich aber — der ich jahrelang seinen staatsrechtlichen Unterricht genießen durfte — um so ehrfurchtsvoller gedenke, als er vor kurzem unserer Wissenschaft und im besonderen der Wiener Rechtsschule auf immer verloren ging.

Der während des Druckes erschienene I. und II. Teil von Hans Kelsens Kommentar zu den „Verfassungsgesetzen der Republik Deutschösterreich" [1]) — ein Buch, an dem ich übrigens in be-

---

[1]) Verlag Franz Deuticke, Wien 1919.

scheidenem Maße mitzuarbeiten die Ehre hatte, — ist möglichst berücksichtigt. Unter welch nachhaltigem Einflusse der — namentlich in den „Hauptproblemen der Staatsrechtslehre" — niedergelegten Rechtsauffassung meines verehrten Lehrers Hans Kelsens mein juristisches Denken steht, bekundet übrigens dem Kenner, wie mir dünkt, jede Seite dieses Buches. Ich glaube ihm am besten gedient und gedankt zu haben, wenn dieses Schriftchen so zu einem Bekenntnis des juristischen Positivismus und zur Bewährung positivistischer Erkenntnis- und Arbeitsmethode geworden sein sollte.

Seit Gründung der deutschösterreichischen Staatskanzlei in ihr beamtet, hatte ich wie nicht allzuviele Gelegenheit, die Staatswerdung Deutschösterreichs fast als eigenes Schicksal miterleben und die Verfassungsschöpfung, die zum großen Teil auf dem Konzepte des Staatskanzlers Dr. Karl Renner beruht, aus nächster Nähe zu beobachten. Auch diesem Umstande habe ich selbstverständlich zahlreiche Anregungen zuzuschreiben, die in der Schrift verwertet sind, nicht zum wenigsten vielleicht die Anregung zur Verfassung dieses Buches selbst. Abschließend möchte ich noch feststellen, daß meinem Buche ein amtlicher Charakter selbstverständlich nicht zukommt, was durch die allseitige Freiheit meiner Meinungsäußerung bestätigt wird. Auch dient die Arbeit — als rein wissenschaftliches Unternehmen — keinem bestimmten politischen Parteiprogramme, sondern nur dem Gedanken der Freiheit, im besonderen jener Gestaltung des Freiheitsprinzipes, die die Verfassung unseres jungen Freistaates auf dem Mittelwege zwischen der Reaktion von rechts und links glücklich und hoffentlich dauernd verwirklicht hat. Nach außen gilt es allerdings für unser enges Deutschösterreich und unseren trotz allem großen deutschen Freistaat die von einer Welt von Gegnern bedrohte Freiheit des staatlichen Daseins und Eigenlebens und den jetzt verweigerten wahren Frieden, wenn nicht heute, dann in einer sicheren Zukunft erst noch zu erringen.

Wien, im Mai 1919.

Der Verfasser.

INHALTSVERZEICHNIS.

I. TEIL:

II. TEIL (Hauptteil):

III. TEIL:

I. TEIL.

Grundlagen und Hauptfragen des deutsch-österreichischen Verfassungsrechtes.

1. ABSCHNITT.

Deutschösterreich und Österreich.

A. Der revolutionäre Ursprung von Deutschösterreich.

Was der Verlauf eines vollen Jahrtausends in allmählicher, wenn auch nicht gleichmäßiger und ruhiger Entwicklung hatte reifen lassen, hat der rasende Lauf kurzer Wochen zerstört. Auf dem Boden der alten Ostmark ist das neue Deutschösterreich entstanden. Aber Deutschösterreich knüpft ebensowenig an das noch lange kein Jahr von uns getrennte Österreich wie etwa an die ein Jahrtausend hinter uns liegende Ostmark an.

Unser junges Staatswesen ist nicht ein Produkt ununterbrochener Entwicklung, zu dem sich die Ostmark auf dem Weg oder Umweg über den österreichischen Staat umgewandelt, rückgebildet hat; Deutschösterreich steht am Ende eines unverkennbaren Zerfallsprozesses, an einem Endpunkt allerdings, der zugleich den Anfangspunkt eines neuen Entwicklungsganges bezeichnet[1].

---

[1] Über den revolutionären Ursprung Deutschösterreichs, der allerdings durch verschiedene Formen scheinbarer Legitimität verdeckt ist, vgl. Kelsen, Kommentar I, S. S. 18, 28, 38 f., ferner die einleitenden Ausführungen in meinem Artikel: „Die Organisation der Gesetzgebung in Deutschösterreich", Ztschrft. f. öff. Recht, Verlag Deuticke, Wien 1919, Heft Nr. 1.

Deutschösterreich ist somit im Kreise der Staaten eine Neuerscheinung[1]). Als ein revolutionärer Akt, der nicht aus einer gegebenen Verfassung abzuleiten ist, sondern im Gegenteil selbst eine Verfassung gegeben, neu begründet hat, fällt die Entstehung Deutschösterreichs aus dem Bereiche juristischer Erkenntnis heraus. Für eine Darstellung des Verfassungsrechtes von Deutschösterreich ist seine Verfassungsgeschichte kein möglicher Gegenstand, sondern notwendige Voraussetzung. Die folgenden Ausführungen haben nicht einen sozialen Prozeß. sondern eine rechtliche Gegebenheit, nicht den werdenden, sondern den fertigen Staat zum Gegenstande. Wenn somit Rechts- und namentlich Verfassungsgeschichte in den folgenden Ausführungen grundsätzlich nicht Platz finden kann, so gilt dies nicht von jenem Teile des deutschösterreichischen Verfassungsrechtes, der sozusagen bereits der Geschichte angehört, von jenen Bestimmungen, die im deutschösterreichischen Staate Geltung erlangt hatten, seither aber wieder außer Kraft getreten sind. Diese Bestimmungen. die in einem engeren Sinn deutschösterreichische Rechtsgeschichte bilden — in einem weiteren Sinne stellt eigentlich das ganze österreichische Recht für Deutschösterreich Rechtsgeschichte dar — sollen nämlich allerdings Beachtung finden, eingehendere jedoch nur insoweit, als sie nicht bloßer Übergangsbehelf waren. der nur zuvörderst aus dem Rechtsstoffe des österreichischen Staates unverändert rezipiert wurde, um bei nächster, nunmehr auch eingetretener Gelegenheit durch neues Recht ersetzt zu werden, sondern auch inhaltlich neues deutschösterreichisches Recht waren, das nur mittlerweile außer Kraft getreten ist.

B. Die Diskontinuität der beiden Staats- und Rechtsordnungen.

Deutschösterreich ist mit dem Österreich der „im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder" ebensowenig eins

[1]) Vgl. meinen Artikel in der „Zeitschrift für Verwaltung", Jahrg. 1918, Nr. 48, „Das Österreich von gestern, heute und morgen". Deutschösterreich war zur Zeit der Verfassung dieses Artikels allerdings erst im Begriffe zu entstehen. — Allgemein und in seiner besonderen Anwendung auf das alte Österreich habe ich das Problem der Staatsidentität und Rechtskontinuität bereits behandelt in der Abhandlung „Die Rechtseinheit des österreichischen Staates", Archiv des öffentlichen Rechts, Jahrg. 1917, 1./2. Heft, S. S. 56 bis 121.

wie irgend ein anderer der aus diesen „Königreichen und Ländern" hervorgegangenen, von deren Nationalitäten begründeten Nationalstaaten. Diese Aufstellung fordert und findet von beiden möglichen Standpunkten aus ihre Rechtfertigung.

Der deutschösterreichische Staat sowie die übrigen Nationalstaaten könnten eine Gründung des österreichischen Staates sein, sie sind es aber nicht. Dem kaiserlichen Manifeste vom 17. Oktober 1918[1]) ist zwar die Absicht zu entnehmen, das alte Österreich in Nationalstaaten, zu denen wohl auch das heutige Deutschösterreich gehört haben würde, zu zerlegen, bevor aber die einleitenden Schritte geschehen waren, um diese Absicht gesetzgeberisch durchzuführen, war der alte Staat schon um jede Handlungsfähigkeit gekommen und die Mehrzahl der neuen Staaten bereits aus eigener Kraft ins Leben getreten. Im Sinne des alten österreichischen Rechtes war das Manifest bloß als die Ankündigung einer Regierungsvorlage zu betrachten, die eine Auflösung des Einheitsstaates in einen zusammengesetzten Staat oder richtiger die Überleitung des schon damals und vormals bestehenden Bundesstaates mit der Gliederung in Kronländer in einen Bundesstaat mit nationaler Autonomie, also mit national einheitlichen Gliedstaaten zum Gegenstande haben sollte. Das Manifest hätte also seiner Anlage und Absicht nach für unser deutschösterreichisches Staatswesen allerdings von grundlegender rechtlicher Bedeutung werden können, wie ihm ja unstreitig höchste politische Bedeutung zukommt. Tatsächlich hat es aber diese rechtliche Bedeutung nicht erlangt. Denn es kam nicht mehr zur Einbringung jener Regierungsvorlage im österreichischen Parlamente, geschweige denn, daß der ganze lange Weg der Gesetzgebung zurückgelegt worden wäre, auf dem sich verfassungsmäßig — nämlich im Sinne der altösterreichischen Staatsverfassung — das alte Österreich in die jungen Nationalstaaten umgewandelt hätte.

Es hat nicht an Versuchen gefehlt, Deutschösterreich aus dem alten Österreich gedanklich abzuleiten. Diese Versuche, über deren politische Bedenklichkeit in diesem Rahmen kein weiteres Wort verloren werden soll, sind auch juristisch durchaus verfehlt. Man wollte insbesondere von jenem Manifeste zur Konstituierung der Nationalstaaten, die bloß eine Realisierung des im Manifeste ausgesprochenen Willens sei, eine Brücke

[1]) Vgl. die Wiener Zeitung und die Wiener Tageszeitungen von diesem Tage; abgedruckt auch in Kelsens Komm. I, S. 3 f.

bauen. Die Brücke besteht sogar, aber nicht im Bereich der Rechtserkenntnis, nicht für die Jurisprudenz. Die heutigen Nationalstaaten wären auch im Rechtssinne als das Produkt des ehemaligen Österreich anzusehen, wenn dessen Verfassung absolutistisch oder ständisch geordnet gewesen wäre; dann hätte nämlich jeder der jetzigen Nationalstaaten, und zwar in jenem Falle unmittelbar durch den kaiserlichen Willensentschluß, in diesem Falle durch den Beitritt der Nationalversammlungen, in juristisch einwandfreier Weise aus dem alten Staate hervorgehen können. Nun war aber das alte Österreich ein konstitutioneller Staat; und so darf man bei dem Versuche der Ableitung des heutigen Staates aus dem vergangenen von den Zwischengliedern der verfassungsmäßigen Gesetzwerdung nach österreichischem Rechte keineswegs abstrahieren; an dem verfassungsmäßig vorgesehenen Handeln dieser Zwischenglieder mangelt es aber offenkundig. Vom Standpunkte des österreichischen Staates gewinnen wir also keinerlei rechtliche Beziehung zu den auf seinem Gebiete ins Leben getretenen Nationalstaaten, es wäre denn die des Unrechtes, der Verfassungswidrigkeit, der Anmaßung staatlicher Hoheitsrechte und Amtsgewalten und ähnliches mehr. Doch selbst in dem Falle, daß eine echte rechtliche Beziehung bestünde, daß insbesondere Deutschösterreich als rechtliche Schöpfung Österreichs anzusehen wäre, müßte Deutschösterreich noch keineswegs derselbe Staat sein wie das alte Österreich. Es ist auch eine Selbstvernichtung eines Staates, seine freiwillige, verfassungsmäßige Auflösung in eine Staatenmehrheit denkbar. Die rechtliche Kontinuität ist Vorbedingung der staatlichen Identität, aber nicht jede Kontinuität bedeutet Identität. In unserem Falle fehlt es, wie gezeigt, sogar an dieser Vorbedingung.

Aber auch vom Standpunkt des deutschösterreichischen Staates aus baut sich keine rechtliche Brücke zum alten Österreich. Deutschösterreich hat mit keinem Akte die Rechtsnachfolge nach diesem seinen Vorgänger angetreten. Der neue Staat hat sich auf eine teilweise Rezeption des auf seinem Gebiet bisher in Kraft gestandenen Rechtes beschränkt. Trotz materieller Rechtsidentität besteht aber auch insoweit formelle Diskontinuität. Ebenso wie das alte Österreich zu Deutschösterreich die Stellung des Auslandes einnimmt, ist das Recht Österreichs im Verhältnis zu jenem Deutschösterreichs, auch selbst bei Inhaltsgleichheit, die ja auf weiten Gebieten besteht, ein fremdes Recht.

C. Die Rezeption des österreichischen Rechtes für Deutschösterreich.

Die staatliche Neugründung ging nicht in rechtsleerem Raum vor sich, sondern auf einem Boden, der bereits staatlich und rechtlich vorgeackert war, auf dem eine uralte Staats- und Rechtsordnung bestanden hatte. Und da die alte und neue Staats- und Rechtsordnung Land und Leute ihrer Herrschaft gemeinsam haben, ist es selbstverständlich, daß sich auch das Recht von dem einen in das andere Staatsgebilde fortpflanzt.

Revolutionen, die im Sturm das alte Staatsgebäude in Trümmer legen, müssen sich fürs erste begnügen, neue Grundfesten zu mauern, auf denen zunächst ein Notgebäude aus den Bausteinen des alten Rechtssystems aufgerichtet wird. Der rechtstechnische Behelf zu diesem Ziele ist die Rezeption, welche gewissermaßen mit einem Federstrich die Rechtsordnung des gestürzten Staatswesens dem neuen Staatswesen zueignet. Erst allmählich kann dann an eine Auswechslung der alten Bausteine, an den Umbau und inhaltlichen Neuaufbau der vorerst nur verfassungsrechtlich neu fundierten Rechtsordnung geschritten werden.

Beide im vorigen festgestellten Bedingungen einer inhaltlichen Wiederauflage von altem Recht sind in unserem Falle zusammengetroffen. Damit war der Boden für einen umfassenden Rezeptionsakt bereitet. Der Akt ist in dem § 16 des Grundgesetzes zu erblicken: „Insoweit Gesetze und Einrichtungen, die in den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern in Kraft stehen, durch diesen Beschluß nicht aufgehoben oder abgeändert sind, bleiben sie bis auf weiteres in vorläufiger Geltung." Die Ausdrucksweise ist wohl nicht ganz glücklich, denn in ihr bricht zum erstenmal die Kontinuitätsvorstellung hervor, die wenigstens anfänglich die deutschösterreichische Gesetzessprache beherrschte; jene Vorstellung, als ob das alte österreichische Recht mangels einer besonderen Verfügung im deutschösterreichischen Staate „von selbst" fortbestehe, als ob sein Außergeltungtreten ausdrücklich angeordnet werden müßte. In Wirklichkeit ist das österreichische Recht — als ein vom Standpunkte des deutschösterreichischen Staates fremdes Recht — einer Aufhebung weder bedürftig noch auch fähig; und es kann auch, genau genommen, nicht von einem „In Geltung bleiben", sondern nur von einem „In

Geltung treten" die Rede sein. Hat der deutschösterreichische Staat schon vor dem Verfassungsbeschlusse bestanden, so hat ihm bis dahin nicht nur eine geschriebene Verfassung, sondern auch jeglicher Rechtsstoff gemangelt. Die „Gesetze und Einrichtungen des alten österreichischen Staates" wurden im besonderen erst durch das Grundgesetz in Geltung gesetzt.

Es handelt sich immerhin nur, wie schon angedeutet, um eine teilweise Rezeption, deren Grenzen freilich ziemlich ungeklärt sind. In diesem Rahmen und insbesondere an dieser Stelle ist nicht der Ort, im einzelnen eine actio finium regundorum des rezipierten und des ausgeschiedenen Rechtsgebietes vorzunehmen. Das Teilgebiet, das ins Verfassungsrecht fällt, wird im Zuge der Abhandlung auch auf diese Frage hin durchforscht werden. Im übrigen soll hier nur flüchtig an der Hand von ganzen großen Rechtsmaterien skizziert werden, wie sich grundsätzlich die neue zur bisherigen rechtlichen Regelung verhält.

Der Kreis des rezipierten österreichischen Rechtes ist nach dem Stande im Augenblick der Erlassung des Grundgesetzes am größten. Alle folgenden Gesetze bedeuten einen Abbau des ursprünglich außerordentlich umfangreichen alten Rechtsbestandes. Das Grundgesetz hat das gesamte österreichische Recht mit Ausnahme eines verhältnismäßig engen Kreises allerdings grundlegender verfassungsrechtlicher Bestimmungen rezipiert. Es wurden der Hauptsache nach zunächst nur die bestehenden gesetzgebenden Organe ausgewechselt, gegen die sich ja immer der Hauptangriff einer Revolution wendet. Die vollziehende Gewalt hat im ersten Augenblicke, wenn auch in ihren Spitzen einschneidende Wandlungen, so doch keine völlige inhaltliche Umwälzung erfahren. Die richterliche Gewalt, deren Selbständigkeit und Unabhängigkeit augenscheinlich auch einen Schutz vor den Anfechtungen einer Staatsumwälzung gewährt, ist fürs erste ganz unberührt geblieben. Die Freiheitsrechte der Staatsbürger — als ein weiterer wesentlicher Bestandteil des alten Verfassungsrechtes — sind inhaltlich unverändert in Kraft gesetzt worden. Und dasselbe gilt von dem gesamten alten Rechtsstoffe unterhalb der Schichte des Verfassungsrechtes [1]. Erst mit späteren Gesetzen ist die

[1] Vgl. hiezu meine Abhandlung in der „Allgemeinen österreichischen Gerichtszeitung", 69. Jahrg., Nr. 45 und 46, „Die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt im deutschösterreichischen Staate".

Reformbewegung in die zunächst unverändert übernommene Materie eingedrungen, und nunmehr beschränkt sie sich schon nicht mehr auf das Gebiet des Verfassungsrechtes, sondern hat auch bereits andere Rechtsgebiete in den Kreis ihrer Neuregelung einbezogen.

D. Folgen der Diskontinuität.

Eine flüchtige Übersicht soll beispielsweise feststellen, was aus dem überlasteten Nachlaß Österreichs nicht auf Deutschösterreich übergegangen ist. Es ist vor allem der Krieg, den die österreichisch-ungarische Monarchie eröffnet und noch knapp vor ihrem Untergange durch einen Waffenstillstands-, allerdings nicht mehr einen Friedensvertrag zum Abschluß gebracht hat. Deutschösterreich ist auf dem Boden, aber nicht auf der Rechtsbasis eines kriegführenden Staates entstanden; Deutschösterreich ist im Verhältnis zu den Freunden wie Feinden des ehemaligen Österreich, ja sogar im Verhältnis zu diesem selbst ein neutraler Staat, wenn es auch die Neutralität nicht ausdrücklich erklärt hat[1]. Daher ist Deutschösterreich, das zu niemandem im Verhältnisse des Krieges steht, rechtlich kaum in der Lage, „Frieden" zu schließen. Wenn es sich am Friedenskongresse beteiligt, so kann und wird dies geschehen, damit es völkerrechtliche Anerkennung finde, damit es zu der Staatenwelt in Vertragsbeziehungen trete, aber nicht, damit es Frieden erlange. Die Staatsverträge, die aus diesem Anlasse zustande kommen, würden unbegründeterweise den Titel „Friedensverträge" führen. Deutschösterreich wird gut tun, bei jeder Gelegenheit auch schon äußerlich mit aller Deutlichkeit erkennen zu geben, daß es die Erbschaft des Krieges, die ihm gar nicht zukommt, unbedingt ausschlägt.

Eine wichtige hieher gehörige Frage ist die, ob Deutschösterreich die Staatsschulden Österreichs übernommen habe. Auch diese Frage ist mit aller Entschiedenheit zu verneinen. Die mangelnde Identität der Staaten, die mangelnde Kontinuität des Rechtes schließt vom Standpunkte des Staatsrechtes die Annahme eines „ipso iure" erfolgten Schuldenüberganges aus. Auch liegt weder eine gültige Verpflichtungserklärung des alten Staates zugunsten seines Nachfolgers — die ja übrigens für den neuen Staat nicht verbindlich sein könnte — noch eine

---

[1] Vgl. Kelsen, Kommentar I, S. 38.

irgendwie bindende Schuldübernahme des neuen Staates vor [1]). Insbesondere ist auch nicht aus dem oben zitierten § 16 des Grundgesetzes eine (mit der Übernahme des Rechtes einhergehende) Übernahme der Schuld des alten Staates zu erschließen. An dieser Gesetzesstelle werden „Gesetze und Einrichtungen" des alten Staates für übernommen erklärt. Staatsschulden fallen nicht unter diese beiden Begriffe. Eine ausdehnende Auslegung oder die Anwendung der Analogie wäre deswegen verwehrt, weil im Zweifel zwischen den beiden Staaten, Österreich und Deutschösterreich, nichts gemein ist; weil jede Gemeinsamkeit ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung bedarf. Es ist eine Frage der Zukunft, wieviel der Staatsschulden Österreichs die Nationalstaaten und unter ihnen Deutschösterreich kraft Selbstbestimmung auf sich nehmen werden. Deutschösterreich ist schuldenfrei ins Leben getreten.

Eine ähnliche Erscheinung wie an den Gesetzen und Einrichtungen (unter denen auch die Organe als Institutionen zu verstehen sind) ist an den ausübenden Organen zu beobachten. Ursprünglich größtenteils Organe eines fremden Staates, wurden sie erst schrittweise dem deutschösterreichischen Staate gewonnen. Im Augenblick der Verfassungsschöpfung steht ein Staat notwendig ohne ausübende Organe da; sie sind, vom Gesetzgeber angefangen, erst zu bestellen. Naturgemäß hält man sich — von den leitenden Persönlichkeiten meistens abgesehen — an jenes Heer von Organen, das nach dem Zusammenbruch des alten Staates zur Verfügung steht. Es kann aber nicht die Rede davon sein, daß jenes Heer von Staatsbeamten und Staatsdienern, selbst die, die ihren Dienst ununterbrochen fortsetzen, in ihrer dienstlichen Stellung „bleiben". In allen diesen Fällen kommt nur eine „Übernahme" in Frage, die mit einem Wechsel in der Person des Dienstgebers und damit einer Änderung des Dienstverhältnisses verbunden ist [2]).

[1]) Hiezu kommt noch zu berücksichtigen, daß ein beträchtlicher Teil der Schulden, um die es sich hier handelt, nicht einmal den österreichischen Staat verpflichten konnte. Ich meine die auf Grund der verfassungswidrigen kaiserlichen Verordnung vom 4. August 1914, R. G. Bl. Nr. 202 aufgenommenen Kriegsschulden. Die Kontrasignatur dieser verfassungswidrigen Schuldverschreibungen durch die Staatsschuldenkontrollkommission ist wohl im Sinne des alten österreichischen Rechtes als ein ungültiger Staatsakt anzusehen, der somit um so weniger den deutschösterreichischen Staat verpflichtet.

[2]) Rechtslogisch betrachtet, geht damit auch ein Wechsel in der Person des Dienstnehmers einher; seine Rechtsqualität wird eine andere.

Und es bedarf hiezu eines förmlichen Übernahme-Aktes. Durch die einfache Fortsetzung der Tätigkeit, die ein ehemals österreichischer Staatsbeamter in dieser seiner Eigenschaft ausgeübt hat, wird er selbstverständlich noch nicht deutschösterreichisches Staatsorgan. Aber auch das Gelöbnis für die Dienste des deutschösterreichischen Staates — ein Vorgang, mit dem man sich in einer großen Zahl der Fälle begnügt hat — genügt nicht, um ein österreichisches in ein deutschösterreichisches Staatsorgan umzuwandeln. Im Gelöbnis liegt ein Versprechen des Gelobenden, des Dienstnehmers, des Staatsorganes, aber keine Zusage des Gelöbnisempfängers, des dienstgebenden Staates. Solange nicht eine vereinfachte Form der Berufung ehemals österreichischer Staatsangestellter in das deutschösterreichische Staatsdienstverhältnis gesetzlich eingeführt ist, hätte diese in den Formen der Bestellung nach den dienstrechtlichen Bestimmungen (Staatsdienstpragmatik usw.) vor sich zu gehen [1]. Es empfiehlt sich aber eine gesetzgeberische Maßnahme, die auf diese Formen verzichten, anders ausgedrückt, die Angestellten des österreichischen Staates mittels eines generellen Rechtsaktes (selbstverständlich mit gewissen Beschränkungen) für den deutschösterreichischen Staat übernehmen würde. Eine solche (teilweise) Pauschalübernahme von Angestellten findet sich im § 7 des Gesetzes über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, St. G. Bl. Nr. 24, ausgesprochen. Es wird dort das Personal der politischen Landesbehörden (Beamten und Diener) „auf die neuen Landesregierungen" übernommen.

E. Materielle Kontinuität und ihr Ausdruck im Recht.

Diese teilweise, insgesamt sehr umfangreiche Übernahme von Einrichtungen des alten Staates auf den neuen berechtigt tatsächlich zu dem Ausspruch, daß ein Stück von Österreich

[1] Die österreichischen Staatsbeamten wurden vielfach unter Vorbehalt der künftigen gesetzlichen Regelung ihres Dienstverhältnisses in den deutschösterreichischen Staatsdienst auf diesen oder jenen Dienstposten „übernommen". Ist die Angelobung rechtlich wirkungslos, so ist die letzterwähnte Form der Berufung eine ordnungsmäßige Bestellung im Sinne der Dienstpragmatik, wobei die — durchaus zweckmäßigerweise — beigesetzte Bedingung einer „künftigen gesetzlichen Regelung" (die auch die Möglichkeit eines Amtsverlustes in sich schließt) einfach selbstverständlich ist. Auch im alten österreichischen Staate hätte das scheinbar definitivste Staatsdienstverhältnis, das auf dem Verwaltungsakte der Bestellung beruhte, im Gesetzgebungswege gelöst werden können.

in Deutschösterreich „fortlebe", eine Auffassung übrigens, die sich von der üblichen Kontinuitätsvorstellung dadurch beträchtlich unterscheidet, daß sie dieses „Fortleben" auf einem Willensakte, auf der Selbstbestimmung des neuen Staates beruhen läßt[1]).

---

[1]) Bedenklich ist es allerdings, wenn dieses „Fortleben" in der gesetzlichen Terminologie allzudeutlich zum Ausdruck kommt. Gerade vom Standpunkt des Rechtes aus gibt es ja nur Neuschöpfungen, die selbst im Falle der Inhaltsgleichheit mit dem ehemaligen österreichischen Rechte vorliegen, und es wäre wünschenswert, wenn das Gesetz dieser Tatsache auf Schritt und Tritt Rechnung trüge, um nicht der nach Anhaltspunkten fahndenden Fiktion der Kontinuität Vorschub zu leisten. Unter diesem Gesichtspunkt wären z. B. besser vermieden worden: Im Grundgesetz, § 16, die Worte: „. . . aufgehoben oder abgeändert sind." (Gesetze und Einrichtungen des österreichischen, also eines fremden Staates, können durch ein deutschösterreichisches Gesetz weder „aufgehoben" noch „abgeändert", sondern nur [neu] eingeführt werden.) — Im Gesetz über die Staats- und Regierungsform, Artikel 3, die Worte: „. . . Rechte, welche . . . . dem Kaiser zustanden, gehen . . . auf den deutschösterreichischen Staatsrat über." (Es handelt sich um keinen automatischen „Übergang", sondern um eine gewillkürte, und zwar gerade durch den zitierten Rechtssatz herbeigeführte „Übertragung", ja sogar — wenn man von der für das deutschösterreichische Recht gleichgültigen Tatsache absieht, daß gleiche [nicht etwa „dieselben"] Rechte ehemals, im Sinne der österreichischen Verfassung, dem Kaiser zustanden — nicht einmal um eine „Übertragung", sondern um eine originäre Verleihung von Rechten an den Staatsrat.) — Im Artikel 4 desselben Gesetzes: „Die k. u. k. Ministerien und die k. k. Ministerien werden aufgelöst." (Die Ministerien sind nicht deutschösterreichische Einrichtungen und daher der Auflösung durch ein deutschösterreichisches Gesetz gar nicht zugänglich.) Im Artikel 6 desselben Gesetzes: „Die Beamten . . . . . sind des dem Kaiser geleisteten Treueides entbunden." (Im Sinne des deutschösterreichischen Rechtes sind k. k. Organe dem Kaiser von vornherein gar nicht zu Gehorsam verpflichtet; daher kann auch der deutschösterreichische Staat auf diesen Gehorsam nicht verzichten.) — Im § 1 des „Gesetzes vom 14. November 1918, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern", St. G. Bl. Nr. 24, die Worte: „An Stelle der bisherigen Landtage . . . treten . . . die provisorischen Landesversammlungen". (Vom Standpunkte des deutschösterreichischen Staates gibt es keine Landtage mehr, die somit auch nicht durch ein neues Organ „ersetzt" werden können.)

Überhaupt ist die Tendenz der deutschösterreichischen Gesetzgebung bemerkenswert, Einrichtungen des österreichischen Staates ausdrücklich „abzuschaffen", (wodurch implicite ihr Bestand anerkannt wird), statt sie (als etwas vom Standpunkte des gegenwärtigen Staates aus nicht Bestehendes) einfach zu ignorieren. Die neueste Gesetzessprache ist allerdings wiederum in das entgegengesetzte Extrem verfallen, indem sie trotz offenkundiger Rezeption österreichischer Einrichtungen durch den § 16 des Grundgesetzes diese als vorläufig nicht bestehend annimmt, sondern ausdrücklich

Dieser Eindruck des „Fortlebens" wird noch dadurch verstärkt, daß ja auch das Staatsvolk Deutschösterreichs dasselbe ist wie jenes im deutschen Teile Altösterreichs, und daß wir uns auf dessen (geographischem) Boden wiederfinden. Um so entschiedener muß die Erinnerung an den revolutionären Ursprung von Deutschösterreich und die darin begründete Vorstellung mangelnder Identität des Staates und mangelnder Kontinuität des Rechtes Deutschösterreichs — mit Österreich verglichen — festgehalten werden[1]).

2. ABSCHNITT.

Deutschösterreich und die Deutsche Republik.

Von Deutschösterreich führt keine unmittelbare rechtliche Brücke nach Österreich; es hat sozusagen alle Brücken, die dort

in „Geltung zu setzen" erklärt. So wurden z. B. der Verwaltungsgerichtshof und das Reichsgericht, letzteres mit gewissen Einschränkungen, zweifellos für den deutschösterreichischen Staat rezipiert. Nichtsdestoweniger erklärt § 1 des Gesetzes über die „Errichtung eines deutschösterreichischen Verwaltungsgerichtshofes", St. G. Bl. Nr. 88 aus 1919, einen solchen für errichtet — obwohl bereits ein deutschösterreichischer Verwaltungsgerichtshof bestand, und spricht ferner der § 2 dieses Gesetzes aus, daß das österreichische Gesetz über den Verwaltungsgerichtshof und andere Vorschriften aus dem österreichischen Rechte (die bereits in Geltung standen) „in Geltung gesetzt werden". Der gleichen Terminologie bedient sich das „Gesetz über die Errichtung eines deutschösterreichischen" Verfassungsgerichtshofes, St. G. Bl. Nr. 48 aus 1919, freilich aus dem Grunde mit etwas mehr Berechtigung, weil es zugleich eine Namensänderung des Reichsgerichtes in „Verfassungsgerichtshof" vornahm.

[1]) Die weite Laienmeinung geht allerdings dahin, daß wir noch im alten, irgendwie renovierten Österreich leben. Und kann uns dies wundern, wenn wir sehen, wie auch die politische Praxis im Tümpel des gewesenen österreichischen Verfassungsrechtes herumplätschert und sich aus ihm Argumente und Schlagworte holt, als ob sich auf verfassungsrechtlichem Gebiete nichts geändert hätte!

In den Urteilen über die Frage der Identität oder Verschiedenheit des Staates von früher und jetzt sprechen sich Weltanschauungen aus. Wo der naive Kollektivismus Brücken baut, Getrenntes und Verschiedenes in eins zusammenschaut, da unterscheidet kritischer Individualismus und erweitert die schon für den oberflächlichen Blick gegebenen Bruchstellen. So erklärt sich auch die massenweise Verbreitung des Kontinuitätsgedankens, seine tiefe Verankerung und Unzerstörbarkeit im Laiendenken. Und so wird es zum wichtigsten Berufe des wissenschaftlichen Denkens, diesem Kontinuitätsgedanken überall entgegenzutreten und ihn zu bannen.

hinüberführen, abgebrochen. Hingegen hat Deutschösterreich Anstalten getroffen, mit dem Deutschen Reiche eine rechtliche, und zwar nicht bloß eine völkerrechtliche Verbindung, wie sie zwischen diesem Staate und dem alten Österreich bestand, sondern eine sogenannte staatsrechtliche Verbindung einzugehen; und diese Anstalten sind bereits in rechtliche Erscheinung getreten, weshalb sie, die in erster Linie das Auge des Politikers fesseln mögen, auch in dieser staatsrechtlichen Betrachtung Beachtung finden müssen.

Welcher Art ist die Verbindung, die Deutschösterreich mit dem Deutschen Reich eingegangen ist oder eingehen wird?[1]) Es kommen die verschiedensten Typen der Staatenkonföderation in Frage[2]). Aber jede dieser denkbaren Beziehungen, mag es nun eine sogenannte völkerrechtliche oder staatsrechtliche werden, wird als Erscheinung des deutschösterreichischen Rechtes Frucht der Selbstbestimmung, einseitiges Werk der Gesetzgebung von Deutschösterreich sein.

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform stand Deutschösterreich dem Deutschen Reiche sozusagen beziehungslos gegenüber. Insbesondere hat es die Diskontinuität zwischen Deutschösterreich und Österreich verhindert, daß ersteres in das zwischen letzterem und dem Deutschen Reiche bestehende Bundesverhältnis eingetreten wäre. Die Deutsche Republik war und ist für uns kein verbündeter Staat. Es soll aber nach dem von Deutschösterreich nunmehr aufgestellten gesetzgeberischen Programm viel mehr sein; es soll vielleicht geradezu der Rechtsnachfolger Deutschösterreichs werden, das — mit voller Selbstbestimmung — seine staatliche Selbständigkeit und damit wohl auch seine staatliche Existenz aufgeben will, um in das Deutsche Reich, sei es auch als sogenannter „Gliedstaat" dieses Oberstaates, aufzugehen.

Dieses Zukunftsbild entspricht einem nicht bloß politischen, sondern bekanntlich auch bereits rechtlich vorgezeichneten Plane[3]).

---

[1]) Vgl. hiezu Kelsen, Kommentar I, S. 33. Nach Kelsen liegt einfach ein unverbindliches, rein formelles Gesetz vor; meines Erachtens handelt es sich doch immerhin um ein materielles Rahmengesetz mit allerdings noch sehr vagem Inhalt.

[2]) Über die möglichen Typen der Staatenkonföderation vgl. insbesondere Georg Jellinek, Das System der Staatenverbindungen.

[3]) Darin liegt die Rechtfertigung, daß der Plan hier Platz und sogar eingehende Besprechung findet.

Art. 2 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform bestimmt: „Deutschösterreich ist ein Bestandteil der Deutschen Republik. Besondere Gesetze regeln die Teilnahme Deutschösterreichs an der Gesetzgebung und Verwaltung der Deutschen Republik, sowie die Ausdehnung des Geltungsbereiches von Gesetzen und Einrichtungen der Deutschen Republik auf Deutschösterreich." Und diese von der provisorischen Nationalversammlung abgegebene Erklärung hat seither die konstituierende Nationalversammlung — ohne freilich einen Schritt über den bisherigen Rechtszustand hinauszugehen — mit dem Satze bekräftigt: „Deutschösterreich ist ein Bestandteil des Deutschen Reiches." (Artikel 1, Punkt 2, Gesetz vom 12. März 1919 über die Staatsform, St. G. Bl. Nr. 174.)

Es ist schlechthin unmöglich, auf Grund dieser Bestimmung das künftige staatsrechtliche Verhältnis Deutschösterreichs zum Deutschen Reiche zu umschreiben; und zwar nicht so sehr deswegen, weil die angeführte Bestimmung einer unbeschränkten Abänderungsmöglichkeit unterliegt, vielmehr weil sie der verschiedensten Ausführung fähig ist. Das Wort Bestandteil läßt nämlich so mannigfache Auslegungen zu, daß bei einer weitgehenden Selbstentäußerung Deutschösterreichs zugunsten des Deutschen Reiches, aber auch bei einer verhältnismäßig sehr losen Angliederung Deutschösterreichs an das Deutsche Reich das gesetzgeberische Programm Erfüllung gefunden haben wird. Die allereinfachste Lösung dieser Frage, daß nämlich Deutschösterreich ein Bundesstaat der Deutschen Republik gleich allen anderen Bundesstaaten, mit gleichen Rechten, gleichen Pflichten sein wird, ist also rechtlich nicht bevorzugt, sondern nur gleich gut möglich wie manche andere Lösung. Auf Grund der Deklaration Deutschösterreichs als „Bestandteil" der Deutschen Republik ist zwischen den beiden Staaten noch keine Einrichtung gemeinsam, geschweige denn die Staatlichkeit identisch geworden.

Der Anschluß an das Deutsche Reich ist vorläufig nur gesetzgeberisches Programm ohne unmittelbare rechtliche Wirkung; und zwar nicht etwa deswegen, weil Ausführungsgesetze ausdrücklich in Aussicht gestellt sind, die noch nicht erlassen worden sind[1]). Die Erklärung Deutschösterreichs als

[1]) Manche Verfassungsbestimmung ist unmittelbarer Anwendung fähig und kommt um diese Anwendungsmöglichkeit im Zweifel nicht schon dadurch, daß eine nähere gesetzliche Regelung in Aussicht gestellt wird.

„Bestandteil" der Deutschen Republik ist aber insolange nicht in bestimmter Weise zu deuten, als allen vernünftigen Deutungen andere Verfassungsbestimmungen im Wege stehen, von denen man nicht annehmen kann, daß ihnen durch eine so vage Bestimmung derogiert worden sei, geschweige denn, daß man anzugeben vermöchte, was an ihre Stelle getreten wäre.

Der staatsrechtliche Anschluß Deutschösterreichs an das Deutsche Reich ist nämlich ohne teilweise Hingabe staatlicher Hoheitsrechte unvollziehbar. Ebenso sicher ist jedoch, daß Deutschösterreich gegenüber dem Deutschen Reiche noch im Vollbesitze der Hoheitsrechte eines souveränen Staates ist. Bei Eingehung einer staatsrechtlichen Verbindung mit dem Deutschen Reiche wird wohl die im § 1 des Grundgesetzes in Anspruch genommene Kompetenzhoheit und jedenfalls das im § 2 des Grundgesetzes verkündigte Gesetzgebungsmonopol der Nationalversammlung fallen müssen. Ebenso steht jedoch fest, daß diese Kompetenzen Deutschösterreichs bisher nicht gefallen, insbesondere durch die bloße Erklärung Deutschösterreichs zum Bestandteile der Deutschen Republik noch nicht berührt sind. Ja es könnte, weil und insolange Deutschösterreich noch im Besitze der bezeichneten Hoheitsrechte ist, selbst der Beschluß des Anschlusses an das Deutsche Reich ausdrücklich rückgängig gemacht werden; es wäre dies eine Gesetzesänderung wie jede andere, die allerdings die uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz der Nationalversammlung voraussetzt. Einem ausdrücklichen Widerruf käme übrigens die bloße Unterlassung der gesetzgeberischen Durchführung des Programms gleich. Wir haben es bis auf weiteres mit unwirksamem Gesetzesinhalt zu tun[1]).

Ehe diese engere gesetzliche Regelung getroffen ist, hat dann einfach die Rechtsanwendung im weiteren verfassungsmäßigen Rahmen die Entscheidung zu treffen. Diese unmittelbare Anwendbarkeit von Verfassungsbestimmungen trotz der im Verfassungsgesetze erfolgten Ankündigung eines Ausführungsgesetzes habe ich am Beispiele des § 48 des Gesetzes über den Verwaltungsgerichtshof vom 22. Oktober 1875, R. G. Bl. Nr. 36 ex 1876, darzutun versucht. (Juristische Blätter vom 2. Juli 1916.)

[1]) Er könnte — abgesehen von seiner eigentlichen gesetzgeberischen Ausführung — etwa dadurch zu unmittelbarer praktischer Bedeutung gelangen, daß ein anderes Gesetz über „Bestandteile" der Deutschen Republik Verfügungen träfe; dadurch wäre die an dieser Stelle zum Bestandteil der Deutschen Republik erklärte deutschösterreichische Republik unmittelbar mitbetroffen. — Fraglich ist es, ob bei der jetzt geschaffenen Rechtslage das Deutsche Reich im Rechtssinne noch als „Ausland" aufzufassen sei. Sicher-

Daraus ergeben sich einige wichtige Feststellungen: Die Deutsche Republik, die ja allerdings mit dem vormaligen auf der Reichsverfassung des Jahres 1871 fußenden Deutschen Reiche ebensowenig identisch ist wie Deutschösterreich mit Österreich, und mit diesem seinem Vorgänger gleichfalls nur durch materielle, nicht zugleich auch formelle Rechtskontinuität verbunden ist, gilt trotzdem nach Völkerrecht als in den Krieg verwickelt, den das alte Deutsche Reich eröffnet hat. Auch Deutschösterreich, das, wie gezeigt, mit dem alten Österreich und dessen Krieg nichts gemein hat, würde in den Krieg des Deutschen Reiches eingetreten sein, wenn es mit ihm nunmehr dasselbe Völkerrechtssubjekt darstellte. Doch es hat bisher noch nicht seine Souveränität und sein staatliches Eigenleben aufgegeben, sondern wird sich erst durch den souveränsten Gebrauch der ersteren des letzteren entäußern. Und es ist Deutschösterreich bisher noch nicht aus seiner Neutralität herausgetreten, sondern es hat höchstens seine Absicht bekundet, dies in Zukunft zu tun, wobei noch die Frage offen geblieben ist, ob der aktuelle rechtliche Anschluß an das Deutsche Reich noch vor Friedensschluß, also in Form einer Neutralitätsverletzung erfolgen soll[1]).

So wenig wie dem Inhalt der Durchführung unseres Programmpunktes präjudiziert wurde, ist ihr Zeitpunkt festgelegt, abgesehen davon, daß eine solche Festlegung — wie das Programm selbst — unbeschränkt widerruflich wäre. Das ausstehende Durchführungsgesetz hätte theoretisch die Kompetenzen der provisorischen Nationalversammlung nicht überstiegen, wie ja überhaupt diese der konstituierenden Nationalversammlung an Kompetenzen fast nicht nachstand. Das allerdings ist nicht zu übersehen, daß eine Entscheidung der provisorischen Nationalversammlung in unserer Frage der konstituierenden Nationalversammlung sozusagen den Boden abgraben, ja sie sogar um ihre Kompetenzhoheit und um ihr Gesetzgebungsmonopol hätte bringen können. Aber man darf, wenn

lich genießen aber die Staatsbürger der Deutschen Republik noch nicht alle Rechte der Inländer und insbesondere hat ihnen das Wahlrecht zur konstituierenden Nationalversammlung, sollte es ihnen gleich den deutschösterreichischen Staatsbürgern zustehen, ausdrücklich verliehen werden müssen, wie es durch das Gesetz vom 9. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 15, geschehen ist.

[1]) Vgl. hiezu Kelsen, Kommentar I, S. 37 ff., Exkurs über die völkerrechtliche Stellung Deutschösterreichs.

einem diese Konsequenz bedenklich vorkommt, nicht vergessen, daß es verfassungsmäßig von der provisorischen Nationalversammlung sogar abhing, ob überhaupt eine definitive Nationalversammlung zustande komme. Praktisch wird nunmehr doch erst die konstituierende Nationalversammlung über das Verhältnis Deutschösterreichs zum Deutschen Reiche zu entscheiden haben, so daß zumindest dieses vorgeschützte juristische Bedenken der kleinen Schar der Anschlußgegner entkräftet ist.

Selbstverständlich wird es außerdem auch von der Entscheidung der Deutschen Republik abhängen, ob und in welches staatsrechtliche Verhältnis Deutschösterreich zu ihr treten wird. Diese Entscheidung wird aber doch nur für das deutsche, nicht auch für das deutschösterreichische Recht maßgeblich sein. Nach deutschösterreichischem Verfassungsrecht wird Deutschösterreich als Gliedstaat der Deutschen Republik zu gelten haben, sobald sich etwa die deutschösterreichische Nationalversammlung zugunsten der deutschen ihrer Kompetenzhoheit entäußert und sich auf delegierte Kompetenzen beschränkt haben wird. Damit ein solches Gesetzeswerk Deutschösterreichs in Wirksamkeit, ja schon, damit es vom Standpunkt der deutschösterreichischen Rechtsordnung aus in Geltung trete, wird es aber wohl eines korrespondierenden Gesetzeswerkes der Deutschen Republik bedürfen, des Inhaltes etwa, daß die deutsche Nationalversammlung die ihm angebotene Kompetenzhoheit in Anspruch nehme und der deutschösterreichischen Nationalversammlung Gesetzgebungskompetenz delegiere. Und so wird sich die Notwendigkeit ergeben, die beiderseitigen Gesetze — das deutschösterreichische, das Deutschösterreich in das Deutsche Reich aufgehen läßt, das deutsche, das Deutschösterreich in den Staatsverband der Deutschen Republik aufnimmt — zwischen den in diesem Zeitpunkt noch souveränen und gleichberechtigten Staaten zu vereinbaren.

Diese Erwägung legt den Gedanken nahe, ob die staatsrechtliche Form jener Maßnahme, die in das Staatsleben Deutschösterreichs am tiefsten eingreifen, die unser junges Staatswesen in eine andere höhere Staatlichkeit überführen soll, nicht ein Staatsvertrag sein könne. Staatsverträge sind grundsätzlich den Gesetzen ebenbürtige Erscheinungsformen rechtsschöpferischer Staatsgewalt. Materiell bedeuten Staatsverträge immer einen, sei es auch inhaltlich meist enge begrenzten Eingriff in die bestehende Rechtsordnung. Mit der Ermächtigung

zum Abschluß von Staatsverträgen ist diesen somit zugleich auch die — schon für ihr Inslebentreten unentbehrliche — derogatorische Kraft verliehen, mag der Vertrag zu seiner Gültigkeit auch nur der Genehmigung der Regierung bedürfen, während das entgegenstehende Gesetz auf einem Beschlusse der Nationalversammlung beruht. Nach dem allgemeinen für Staatsverträge der deutschösterreichischen Republik geltenden Rechte[1]) würde zu einem Staatsvertrage des fraglichen Inhaltes die Genehmigung der Regierung genügen. Für unseren Fall besteht jedoch ein Sonderrecht, wonach weder ein Beschluß des Kabinetts, noch auch überhaupt die Form eines Staatsvertrages vorgesehen ist. Dieses Sonderrecht ist dem zitierten Artikel 2 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform zu entnehmen. Dort werden zur Ausführung des Satzes, der Deutschösterreich zum Bestandteil der Deutschen Republik erklärt, „besondere Gesetze" berufen, eine Delegierung, der durch die allgemeine Regelung des Staatsvertragsrechtes offenbar nicht derogiert ist. Um in unserem Falle dem Staatsvertrage eine dem Gesetze ebenbürtige Rechtskraft zu verschaffen, würde es zunächst eines dem zitierten Gesetzartikel derogierenden Gesetzes bedürfen. Der nächste Weg zu unserem Ziele, Deutschösterreich mit dem Deutschen Reiche zu vereinigen, ist ein zum Artikel 2 ergehendes Durchführungsgesetz. Wird erst das angekündigte deutschösterreichische Gesetz über die „Teilnahme Deutschösterreichs an der Gesetzgebung und Verwaltung der Deutschen Republik" ergangen, dann wird vom Standpunkt der deutschösterreichischen Rechtsordnung Deutschösterreich ein wirklicher, ein rechtlich bestimmter „Bestandteil" des Deutschen Reiches geworden sein; ein korrespondierendes deutsches Gesetz hätte zugleich dieselbe Rechtswirkung für das Bereich der deutschen Rechtsordnung hervorzubringen. Der Weg eines Staatsvertrages — an Stelle korrespondierender Gesetze — als staatsrechtliches Mittel des Anschlusses ist jedoch rechtlich noch keineswegs ausgeschlossen und politisch ist dieser Weg sogar der bedeutend näherliegende; nur wird, da sich die Verfassung bereits für die Gesetzesform als Mittel des rechtlichen Vollzuges des Anschlusses entschieden hat, bei Einschlagung des Weges eines Staatsvertrages die Form der Verfassungänderung beobachtet werden müssen.

---

[1]) § 5 der Verfassungsnovelle im Zusammenhalt mit § 6 Ges. St. Reg.

3. ABSCHNITT.

Das Staatsgebiet Deutschösterreichs.

A. Das Staatsgebiet im engeren Sinn.

Deutschösterreich ist auf einem Teilgebiete der alten „Reichsratsländer" erstanden. Darin gleichen ihm auch andere neugegründete Nationalstaaten, namentlich der tschecho-slowakische Staat. Das hat jedoch Deutschösterreich vor ihnen voraus — politisch betrachtet ist es allerdings kein Voraus, sondern ein Nachteil — daß sich Deutschösterreich auf dem ältesten, ursprünglichen Gebiete des alten Österreich erhebt. Dies erweckt gerade für das unkritische Auge den Anschein, als sei Großösterreich einfach auf die Größe von Deutschösterreich zurückgeschraubt worden, als sei es nur ein verkleinertes Österreich; um so einleuchtender ist es, daß die Gegner Deutschösterreichs mit Kennerblick diese Fiktion verkünden, die nicht bloß unserem Staate schadet, sondern ihnen nützt. Es ist nicht zu viel, es auch dreimal zu sagen, daß Deutschösterreich mit Altösterreich nichts gemeinsam hat, daß es nicht einmal — was anzunehmen doch so nahe läge — das Staatsgebiet (als eine juristische Kategorie) mit ihm teilt[1]).

Die erste Erklärung über das deutschösterreichische Staatsgebiet rührt aus einem Zeitpunkt, wo sich Deutschösterreich die Staatsgewalt tatsächlich noch nicht angeeignet hatte. Ein Beschluß, den die provisorische Nationalversammlung in ihrer ersten Sitzung am 21. Oktober 1918 gefaßt hat, besagt: „Der deutschösterreichische Staat beansprucht die Gebietsgewalt über das deutsche Siedlungsgebiet insbesondere auch in den Sudetenländern. . . . . ." „Das deutsche Siedlungsgebiet" — selbstverständlich nur im Rahmen der „Reichsratsländer". Damit war in dem Zeitpunkte, wo mit der Kapitulation der Staatsgewalt Altösterreichs die Deutschösterreichs in Erscheinung trat, schon

---

[1]) Wenn auch die Einrichtung einer Staats- und Rechtsordnung nur auf einem bestimmten Gebiete möglich ist, das Recht daher mitsamt der Verfassung zu seinem Inslebentreten das Faktum der Gebietshoheit voraussetzt, so ist die Bestimmung des Staatsgebietes — das übrigens mit dem Bereiche der Gebietshoheit keineswegs zusammenzufallen braucht — eine Sache des positiven Rechtes. So ist das konkrete Staatsgebiet — als positivrechtlich umschriebener Begriff — für neugeschaffen anzusehen, wenn überhaupt das ganze Rechtssystem wie durch Urzeugung neu in Erscheinung tritt.

ein allgemeiner rechtlicher Umriß des neuen Staatsgebietes abgesteckt. Dieses Rechtsbereich des Staatsgebietes fiel mit dem ursprünglichen Machtbereich annähernd zusammen. Selbstverständlich wäre es auf Grund dieser rechtlichen Bestimmung des Staatsgebietes in zahlreichen Einzelfällen noch unlösbar schwer geworden zu entscheiden, ob ein bestimmter Punkt zum Staatsgebiet gehöre oder nicht.

Seither hat das „Gesetz vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich", St. G. Bl. Nr. 40, die Grenzen des Staatsgebietes viel genauer abgesteckt, ohne daß freilich hienach — wie bei Staaten, die in ein festes Staatensystem eingefügt sind — die Demarkationslinie gegenüber dem Auslande eindeutig feststünde. Diese kann übrigens zweckmäßigerweise nur Gegenstand der Vereinbarung mit den Nachbarstaaten sein, eine Vereinbarung, die heute noch aussteht.

Das zitierte Gesetz über das Staatsgebiet führt den im vorerwähnten Beschluß verkündeten, nunmehr ausdrücklich wiederholten Grundsatz (§ 1, 1. Absatz), wonach das deutsche Siedlungsgebiet (in Großösterreich) das neugegründete Deutschösterreich bilde, in der Weise aus, daß es Deutschösterreich umfassen läßt: Die Länder Österreich unter der Enns einschließlich des Kreises Deutsch-Südmähren und des deutschen Gebietes um Neubistritz, Österreich ob der Enns einschließlich des Kreises Deutsch-Südböhmen, Salzburg, Steiermark und Kärnten mit Ausschluß der geschlossenen jugoslawischen Siedlungsgebiete, die Grafschaft Tirol mit Ausschluß des geschlossenen italienischen Siedlungsgebietes, Vorarlberg, Deutschböhmen und Sudetenland, sowie die deutschen Siedlungsgebiete von Brünn, Iglau und Olmütz (§ 1, 2. Absatz). Zugleich wurde der Staatsrat berufen, innerhalb dieses allgemeinen gesetzlichen Rahmens zu „bestimmen und kundmachen", welche „Gerichtsbezirke, Gemeinden und Ortschaften . . . das Staatsgebiet bilden" (§ 3 l. c.). Die auf Grund dieser Ermächtigung erlassene „Vollzugsanweisung des Staatsrates vom 3. Jänner 1919 über die das deutschösterreichische Staatsgebiet bildenden Gerichtsbezirke, Gemeinden und Ortschaften", St. G. Bl. Nr. 4, steckte das bisher auch rechtlich noch immer unbestimmte Staatsgebiet nicht nur eindeutig, sondern auch endgültig ab — endgültig, soweit nicht der Friedenskongreß, oder soweit nicht abgesonderte Vereinbarungen mit den Nachbarstaaten anders bestimmen

werden. Und das so umschriebene Staatsgebiet wurde durch das von der konstituierenden Nationalversammlung beschlossene Gesetz vom 12. März 1919 über das besetzte Staatsgebiet, St. G. Bl. Nr. 175, für Deutschösterreich neuerlich in Anspruch genommen.

Hingegen kommt es zur Feststellung des Staatsgebietes nicht darauf an, daß die einzelnen Gebietsteile ihre Zugehörigkeit zum Staate aussprechen. Der rechtliche Charakter als Stück des Staatsgebietes entsteht durch gesetzliche Anordnung oder völkerrechtliche Vereinbarung, nicht durch Anerkennung. In dem Beschluß vom 12. November 1918 „betreffend die feierliche Beitrittserklärung der Länder, Kreise und Gaue des Staatsgebietes" nimmt die provisorische Nationalversammlung „die feierlichen Beitrittserklärungen der Länder, Kreise und Gaue des Staatsgebietes zur Kenntnis und stellt diese Gebiete des Staates unter den Schutz der ganzen Nation". Diese Art der Konstituierung des Staatsgebietes hat sicher ihren trefflichen politischen Sinn, juristisch ist aber diese Beitrittserklärung bedeutungslos, da nun einmal durch deutschösterreichisches Staatsrecht, an dem übrigens Meinung und Wille der Vertreter jener beigetretenen Staatsteile mitbestimmend waren, das deutschösterreichische Staatsgebiet konstituiert ist[1]).

Ebensowenig kommt es streng genommen darauf an, daß sich die Staatsgewalt im ganzen Staatsgebiete durchsetze. Zwischen dem Sollen und Können des deutschösterreichischen Staates besteht, was die Frage des Staatsgebietes betrifft, ein beträchtlicher Abstand; der Machtbereich ist heute um vieles kleiner als der auf Grund des Selbstbestimmungsrechtes der Deutschösterreicher festgestellte Rechtsbereich. Ihre Eigenschaft als deutschösterreichisches Staatsgebiet haben aber die derzeit von Tschechen, Slowenen und Italienern besetzten Gebietsteile nicht eingebüßt; die in fremden Händen befindlichen Gebietsteile gehören rechtlich um nichts weniger zu Deutschösterreich als jene, wo sich die Gebietshoheit des deutsch-

[1]) Die rechtliche Bedeutungslosigkeit dieser Beitrittserklärung zeigt sich auch daran, daß — mit Recht — nicht gefragt wird, welche Länder, Kreise und Gaue des Staatsgebietes denn eigentlich ihren Beitritt erklärt haben. Daß dies im Beschlusse nicht festgestellt wurde, ist das beste Zeugnis, daß es auf den „Beitritt" rechtlich nicht ankommt. Es handelt sich um die gesetzliche Inartikulierung eines politischen Dokumentes, um bloß formellen unverbindlichen Gesetzesinhalt.

österreichischen Staates unmittelbar äußert. Die mangelhafte Wirkung einer rechtlichen Einrichtung tut ihrer Geltung keinen Eintrag. Ebensowenig, wie ein gültiger Rechtssatz dadurch um seine Geltung kommt, daß er nicht in allen Fällen wirkt, auf die er zugeschnitten ist, ebensowenig ist das Staatsgebiet in seinem gesetzlich umschriebenen Umfang dadurch berührt, daß sich die Staatsgewalt nicht in allen seinen Teilen durchsetzt[1]).

B. Die Exterritorialität.

Die Exterritorialität ist gedanklich eine Durchbrechung der Gebietshoheit, dem Worte nach zugunsten gewisser im Staatsgebiete gelegener Objekte; heute bezeichnet das Wort freilich mehr eine Ausnahme zugunsten gewisser Personen und nur mittelbar zugunsten der solchen Personen dienenden Liegenschaften; es handelt sich der Hauptsache nach um die diplomatischen Vertretungen der Auslandsstaaten und deren Baulichkeiten. Die im österreichischen Rechte begründeten Privilegien der Exterritorialität wurden zunächst mit den anderen „Gesetzen und Einrichtungen" rezipiert. Diese Privilegien sind sogar automatisch jenen Vertretungen zugewachsen, welche die auf dem Gebiete der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie entstandenen Nationalstaaten zur Regierung des deutschösterreichischen Staates entsendet haben, denn die Privilegien waren ja im Sinne des alten Rechtes mit abstrakten Institutionen verknüpft und nicht etwa auf bestimmte diplomatische Vertretungen beschränkt. Angesichts dieser umfassenden Rezeption der Regelung, die der Exterritorialität im österreichischen Recht zuteil geworden war, ist es vielleicht sogar überflüssig und irreführend, wenn das Gebietsgesetz (§ 2)

---

[1]) Ein Staat, der sich nur irgendwo rechtlich und tatsächlich eingerichtet hat, kann sein Staatsgebiet beliebig abgrenzen, kann im Gesetzgebungswege beliebige Annexionen machen; man wird diese Anordnungen unter der oben erwähnten Voraussetzung immer für verbindlich ansehen müssen, mögen sie auch mit der Gebietsabgrenzung eines anderen Staates in Konflikt geraten, mag auch etwa die Ausübung der dieser Art angemaßten Staatsgewalt als Anmaßung der Amtsgewalt eines anderen Staates erscheinen. Daß zwei Staaten ein Gebiet ausschließlich für sich mit der Wirkung in Anspruch nehmen, daß es rechtlich (nur eben im Sinne zweier widersprechender Rechtsordnungen) jedem der beiden, aber jedem mit Ausschluß des anderen zugehört, hat sein bekanntes Analogon in der durchaus möglichen und sogar nicht seltenen Tatsache der doppelten Staatsbürgerschaft oder doppelten Religionsangehörigkeit.

bestimmt: „Welche Gebäude und Liegenschaften als exterritorial zu behandeln sind, verordnet der Staatsrat nach völkerrechtlichen Grundsätzen." Es ist nämlich ein offenbarer Irrtum, daß es auf diesem Gebiete nur Bestimmungen des Völkerrechtes zu rezipieren gälte, eine Rezeption, die allerdings nur in Form eines neuen Gesetzes oder einer gesetzlich delegierten Verordnung erfolgen könnte. Es wurde einfach übersehen, daß auf unserem Gebiete bereits Einrichtungen des österreichischen Rechtes bestanden, die für die Rezeption viel näher lagen und tatsächlich bereits durch Rezeption deutschösterreichisches Recht geworden waren. Diese rezipierten Bestimmungen wurden, soweit sie auf die Exterritorialität von Personen Bezug haben, durch den im Wortlaut angeführten Satz des Gebietsgesetzes, der auf diesen Exterritorialitätsfall gar nicht anspielt, nicht berührt [1]).

Die im Gebietsgesetze in Aussicht gestellte Regelung der Exterritorialität von Gebäuden und Liegenschaften durch Verordnung des Staatsrates ist nicht erfolgt. Somit stehen auch die darauf bezüglichen Bestimmungen des geltenden (rezipierten) Rechtes der Exterritorialität unverändert in Kraft.

C. Die Rechtsfiguren der Staatserklärung.

Das deutschösterreichische Recht kennt außer der zunächst besprochenen „Gebietshoheit", die sich auf das Staatsgebiet erstreckt, auch andere Formen der Gebietsbezogenheit, die wohl eine Eigenheit, und zwar eine notwendig vorübergehende Eigenheit des deutschösterreichischen Rechtes darstellen. Diese Rechtsfiguren sind jedenfalls der sprechendste Ausdruck der Tatsache, daß die Grenzen des deutschösterreichischen Staatsgebietes noch verschwommen, daß die Grenzfragen noch nicht (im völkerrechtlichen Wege) ausgetragen sind, ja daß überhaupt das Gebietsrecht der ungeklärteste, fließendste und ein wirklich nur ephemerer Teil des neuen Staatsrechtes ist.

Die gleichzeitig mit dem Gebietsgesetz erlassene „Staatserklärung über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staats-

---

[1]) Das junge Gesetz vom 3. April 1919, St. G. Bl. Nr. 210, schränkt die staatsrechtliche Exterritorialität von Personen auf die nach Völkerrecht exterritorialen Personenkreise ein.

gebietes von Deutschösterreich", St. G. Bl. Nr. 41 [1]), unterscheidet außer dem eigentlichen Staatsgebiete, diesem Betätigungsfelde voller Staatshoheit:

a) Das „Rechtsbereich" (im engeren Sinn).

„Die in den Siedlungsgebieten anderer Nationen eingeschlossenen, allein oder überwiegend von Deutschen bewohnten oder verwalteten Sprachinseln, Städte, Gemeinden und Ortschaften der im Reichsrate vertreten gewesenen Königreiche und Länder bleiben bis zur verfassungs- und völkerrechtlichen Sicherstellung ihrer politischen und nationalen Rechte unter der Hoheit der Republik Deutschösterreich als ihr Rechtsbereich" (§ 1, 2. Absatz, l. c.). Das ist der Ausdruck des Wunsches, daß in den angeführten Gebieten der rechtliche Schutz der deutschen Minderheiten gesichert werden soll, dessen sie derzeit noch nicht teilhaftig sind. Das Staatsgebiet ist zwar auch nur ein Rechtsbereich, aber doch ein solches anderer Art, als dieses Bereich, das unter der nicht näher bestimmten „Hoheit" Deutschösterreichs steht. Gerade in der entscheidenden Frage erweist sich dieses Rechtsbereich als etwas anderes denn Staatsgebiet; jene gesetzlichen Bestimmungen, die ausdrücklich auf „Staatsgebiet" abgestellt sind, können nämlich auf das „Rechtsbereich'' nicht angewendet werden, da die Gebietsgesetze die Begriffe des Staatsgebietes und des Rechtsbereiches unterscheiden, ohne daß dieses jenem rechtlich gleichgestellt wäre.

b) Das zwischenstaatliche Verwaltungsgebiet. Hierüber besagt die „Staatserklärung": „Das Industriegebiet im äußersten Norden Ostmährens und Ostschlesien, einschließlich der Sprachinsel Bielitz-Biala, bilden mit ihrem Bergbau und ihrer Industrie ein einheitliches Wirtschaftsgebiet, auf das die Staaten Deutschösterreich, der tschecho-slowakische Staat und der polnische Staat gleichermaßen Anspruch haben, zumal es auch durch seine Eisenbahnen und Wasserstraßen für jeden von ihnen die größte Bedeutung hat. Schon hiedurch ist der zwischenstaatliche Charakter dieses Gebietes festgestellt. Des-

---

[1]) Es ist nicht recht einzusehen, warum dieser Beschluß der Nationalversammlung unter dem besonderen Titel einer „Erklärung" auftritt. Wollte man die Tatsache schon im Titel kennzeichnen, daß der Inhalt ein politisches Programm nnd nicht aktuelles Recht ist, so wäre dieser Zweck auch mit dem für andere derartige Akte gebräuchlichen und gebrauchten (vgl. St. G. Bl. Nr. 23 ex 1918) Namen „Beschluß" erreicht worden. — Aber auch formelle, jedes (materiellen) Rechtsinhaltes bare „Gesetze" sind ja durchaus denkbar.

halb ist dieses einheitliche Wirtschaftsgebiet als zwischenstaatliches Verwaltungsgebiet der drei Staaten mit einer von ihnen zu vereinbarenden zwischenstaatlichen Verwaltung völkerrechtlich zu gestalten; diese Forderung vertritt der Staat Deutschösterreich schon jetzt und für den Friedensschluß."

In diesem Gebiete beansprucht also der deutschösterreichische Staat ebenfalls Gebietsrechte, jedoch im Gegensatz zu den vorbesprochenen Fällen nicht ausschließliche. Welcher Art die angestrebte „Mitverwaltung" sein soll, ist in Schwebe gelassen. Die Bestimmung bedarf, wenn sie jemals aktuell werden soll, der Ausführung, wozu sich selbstverständlich nur das Mittel des Staatsvertrages eignet.

c) Für die geschlossenen „deutschen Siedlungsgebiete" der Komitate Preßburg, Wieselburg, Ödenburg und Eisenburg" wird das „Selbstbestimmungsrecht" gefordert (Punkt 5 der Erklärung), von dem vermutlich in dem Sinne Gebrauch gemacht werden würde, daß diese Komitatsteile Deutschösterreich beitreten. Zugleich ist damit ziemlich deutlich in Aussicht gestellt, daß eine solche auf Grund des Selbstbestimmungsrechtes abgegebene Beitrittserklärung entgegengenommen und mit der Einverleibung dieser Gebietsteile in das deutschösterreichische Staatsgebiet erwidert werden würde (Punkt 5).

d) „Zum nationalen Interessenbereich des Staates Deutschösterreich" erklärt der Beschluß: „Die in den Ländern der ungarischen Krone gelegenen deutschen Sprachinseln sowie in Siedlungsgebiete eingestreute Städte und Gemeinden samt ihren deutschen Bewohnern, aber auch alle deutschen Minderheiten in den auf den Gebieten Österreich-Ungarns neugegründeten Nationalstaaten überhaupt" (Punkt 6).

Von diesen Sprachinseln und Minderheiten wird nur gesagt, Deutschösterreich werde „sich bemühen, ihren Bestand, ihre Zukunft und ihre nationalen Beziehungen zu Deutschösterreich völkerrechtlich zu sichern". Eine unmittelbare rechtliche Bedeutung kommt also diesem „nationalen Interessenbereiche" nicht zu.

e) Dasselbe gilt vom „wirtschaftlichen und kulturellen Interessenbereich". Der Beschluß umschreibt ihn in folgender Weise: „Kraft der seit undenklicher Zeit bestehenden Verkehrs- und Handelsbeziehungen, die das Land über den Karst und die Alpenpässe mit der Adria nnd die Donau abwärts mit dem Balkan und dem nahen Orient verknüpfen, die aber zurzeit

bedroht sind, erklärt der Staat Deutschösterreich die volle Freiheit der Handels- und Verkehrswege, die diesen Beziehungen dienen, für eine seiner Lebensnotwendigkeiten und erwartet, daß der Friedensschluß diesen wirtschaftlichen und kulturellen Interessenbereich Deutschösterreichs anerkennt (Punkt 7).

Aktuelles Recht wird durch die Staatserklärung kaum geschaffen. Juristisch relevant könnte sie einerseits nur durch eine bewußte und erklärte Ausführung des in ihr niedergelegten Programms, geschehe dies nun im Gesetzgebungs- oder, was wahrscheinlicher ist, im Vertragswege, anderseits dadurch werden, daß die materiellrechtlichen Bestimmungen eines anderen Gesetzes auf die in der Staatserklärung enthaltenen gesetzlichen Begriffe Bezug nehmen. Wenn also irgend ein Gesetz vom territorialen Rechtsbereich oder vom zwischenstaatlichen Verwaltungsgebiet, vom nationalen oder wirtschaftlichen Interessenbereich sprechen sollte, so sind hiefür die Begriffsbestimmungen der Staatserklärung einzusetzen. Falls eine Änderung einzelner Punkte der Staatserklärung eine „Gebietsänderung" bedeutet, hätte dies die Konsequenz, daß Staatsverträge solchen Inhaltes der Genehmigung der Nationalversammlung bedürfen (§ 5 Verf. Novelle).

4. ABSCHNITT.

Die Staatsform Deutschösterreichs.

A. Die gesetzliche Erklärung über die Staatsform.

Die verfassungsrechtlichen Einrichtungen eines Staates, namentlich die Einrichtungen organisatorischer Natur, ergeben in ihrer Gesamtheit seine Staatsform [1]). Erst der Überblick über das ganze Staatsgebäude erlaubt ein abschließendes Urteil darüber, welcher Plan, d. h. welche Staatsform ihm zugrunde liegt. Der Weg der rechtswissenschaftlichen Erkenntnis ist demnach der, daß nach einer an der Hand sämtlicher ein-

---

[1]) Aus der ungeheuren einschlägigen Literatur über Begriff und Arten der Staatsform vgl. vor allen: Georg Jellinek, Das Recht des modernen Staates, Bd. 1, Allgemeine Staatslehre; ferner Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 1855 bis 1858; Hänel, Deutsches Staatsrecht, 1892; Bornhak, Allgemeine Staatslehre, 1896; Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, 1896; endlich (besonders für den Laien aufschlußreich) Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, 1910 (Sammlung Göschen).

schlägigen Einrichtungen vorgenommenen Induktion die Resultante gezogen wird des Inhaltes, daß dem Staate diese oder jene Staatsform eigen sei.

Die Rechtsschöpfung schlägt, wenn sie überhaupt ex professo unserer Frage nähertritt, naturgemäß den umgekehrten Weg ein. Es ist ihre eigentliche Aufgabe, jene Einrichtungen zu schaffen, deren Sinn die Rechtswissenschaft in ihrem Urteil über die Staatsform zusammenfaßt. Es wäre ein überflüssiger Eingriff in die eigentümliche Funktion der Rechtserkenntnis, wenn die Rechtsschöpfung ihr Verfassungswerk gewissermaßen mit einem Urteile über die Staatsform abschlösse. Nicht das Recht erkennen, sondern wollen, ist der Beruf der Rechtserzeugung. Hingegen hat es einen guten Sinn, wenn die Verfassung vorweg richtunggebend die Staatsform proklamiert, worauf die Ausführungsgesetzgebung aus diesem Programme die einzelnen Verfassungseinrichtungen deduziert.

Diesen Weg, der insbesondere dort angezeigt ist, wo eine gründliche Abkehr von den bisherigen Methoden der Gesetzgebung beabsichtigt wird, hat auch die deutschösterreichische Gesetzgebung eingeschlagen. Artikel 1 des Grundgesetzes über die Staats- und Regierungsform erklärt: „Deutschösterreich ist eine demokratische Republik. Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volke eingesetzt." Diese Sätze sind für sich betrachtet nur unverbindlicher Gesetzesinhalt, und zwar einerseits unmaßgebliches Urteil über die dem gegebenen Verfassungsinhalt zugrunde liegende Staatsform, ein Urteil, das maßgeblich allein von der Rechtswissenschaft ausgesprochen wird; anderseits unpräjudizierliches Programm, denn was sich etwa an bestehenden Verfassungseinrichtungen nicht reibungslos in das System der demokratischen Republik einfügen würde, wäre durch die vorliegende Art der Proklamierung dieses Systems nicht einfach außer Kraft getreten, und auch künftigen Abweichungen der Gesetzgebung von diesem System ist kein Riegel vorgeschoben. Da in der ursprünglichen Anlage der Verfassung jedem beliebigen Gesetze gesetzes- und verfassungsändernde Rechtskraft zugedacht war, hätte ein Gesetz, das sich in das herrschende politische System nicht einfügt, dieses einfach für den von ihm dargestellten Einzelfall durchbrochen. Da nunmehr das Gesetz über die Geschäftsordnung für Verfassungsänderungen eine Zweidrittelmehrheit vorsieht, steht auch die Staatsform Deutschösterreichs, seine Eigenschaft als demokratische Republik, zwar

unter verstärktem rechtlichen Schutz, ohne jedoch unabänderlich zu sein. Übrigens wurde der von der provisorischen Nationalversammlung gefaßte Beschluß über die Staatsform von der konstituierenden Nationalversammlung bekräftigt: Art. 1, Punkt 1 des Gesetzes vom 12. März 1919 über die Staatsform, St. G. Bl. Nr. 174, erklärt Deutschösterreich abermals zur demokratischen Republik[1]).

B. Das Wesen der demokratischen Republik.

Deutschösterreichs Staatsform soll also nach dem Gesetze über die Staats- und Regierungsform die demokratische Republik sein. Man hat behauptet, daß die provisorische Nationalversammlung der konstituierenden mit der Einführung der republikanischen Staatsform vorgegriffen habe[2]). In Wirklichkeit hat das Gesetz über die Staats- und Regierungsform nur ein Prinzip verkündigt, das unausgesprochen bereits im Grundgesetze verwirklicht war, welches, wenn es seinem Titel entsprechen sollte, jedenfalls bereits selbst, sei es ausdrücklich oder mittelbar, in der Frage der Staatsform eine Entscheidung hatte treffen müssen. Die Verfassung kann nicht das einfachste Funktionieren eines Staatswesens ermöglichen, ohne durch die Bezeichnung der für den Staat handelnden Organe bereits zur Frage der Staatsform Stellung zu nehmen. Endgültig ist aber diese Frage vom Rechtsstandpunkte aus schon aus dem Grunde nicht beantwortet, weil unserer Verfassung „ewige", für unabänderlich erklärte Staatseinrichtungen fremd sind. Durch Beschluß einer Zweidrittelmehrheit der Nationalversammlung, und zwar selbst der provisorischen nicht minder als der konstituierenden und bei Erfüllung der sonstigen einfachen Voraussetzungen der Gesetzgebung könnte der Gesetzartikel fast auf demselben kurzen und leichten Wege, auf dem er eingeführt wurde, auch wieder beseitigt werden. Tatsächlich dürfte aber allerdings — und darin liegt die große politische Bedeutung der aus-

---

[1]) Noch mehr als auf juristischem liegt die Bedeutung des Gesetzartikels auf politischem Gebiet. In Juristenkreisen wird es allerdings mitunter verkannt, meist nicht entsprechend gewürdigt, daß der Beruf der Verfassungsgesetzgebung nicht ausschließlich und nicht immer der ist, Recht zu schaffen, sondern auch Politik zu machen. Unser Gesetz und vor allem sein einleitender Artikel ist dazu geschaffen, an einem weltgeschichtlichen Wendepunkte große Politik zu machen.

[2]) Vgl. hiezu meinen Artikel in der Gerichtszeitung, a. a. O. S. 357.

drücklichen Proklamation der Republik —, den ungestörten Gang der neu eingerichteten Gesetzgebung vorausgesetzt, für alle Zukunft die Möglichkeit entschwunden sein, ein so entschiedenes politisches Bekenntnis zur Republik zu widerrufen oder auch nur abzuschwächen und auf ältere, unter den heutigen Verhältnissen veraltete Staatsformen zurückzukommen. In der Proklamierung der Republik liegt also eine entschiedene Absage an die Monarchie, von der das Gesetz unser Staatswesen möglichst deutlich abheben will. Eine Bekräftigung dieser Erklärung bedeutet endlich das Gesetz vom 3. April 1919, St. G. Bl. Nr. 219, „betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen", indem es eingangs folgendes verkündet: „Alle Herrscherrechte und sonstige Vorrechte des Hauses Habsburg-Lothringen sowie aller Mitglieder dieses Hauses sind in Deutschösterreich für immerwährende Zeiten aufgehoben." Richtig verstanden, haben sie in der Verfassung Deutschösterreichs niemals Raum gehabt.

Nach anderen Fronten wendet sich das Attribut „demokratisch", das mit dem Begriffe der Monarchie nicht leicht vereinbar ist, aber auch mit dem Begriffe der Republik nicht notwendig zusammen gehört; nicht jede Republik ist eine Demokratie.

Nach der einen Richtung steht die Demokratie zur Aristokratie, nach der anderen zur Ochlokratie in Gegensatz. Jene bedeutet, in schlechtem Sinne, die Herrschaft des bevorrechteten Klüngels, diese die Herrschaft der regellosen Masse, die terroristische Diktatur der Straße, das tyrannisierende Prinzip der „Herrschaftslosigkeit", womit im Grunde bereits die Grenze konstruktiver Politik zu destruktivem Anarchismus überschritten ist. Von Ausnahmsfällen abgesehen, sind beide letztgenannten Typen der Republik eigentlich bereits „Entartungen" des republikanischen Gedankens. Hingegen kehrt die Aristokratie zum reinen und erhabenen Gedanken der Volksherrschaft in dem Falle zurück, wo tatsächlich die „Wenigen" und die „Besten" des Volkes wahl- und vertretungsweise die Herrschaft des Volksganzen ausüben, wie überhaupt die auf die Spitze getriebene Demokratie, die Herrschaft des Volksganzen als die Summe ausnahmslos aller Staatsbürger unvollziehbar ist und keine Demokratie in der Wirklichkeit aristokratischer Elemente entbehrt und entraten kann. Aber auch die Vorherrschaft einer Klasse bei gleichzeitigem Minoritätenschutz

ist wohl mit dem Gedanken der Volksherrschaft nicht unverträglich, sondern im Gegenteile seine gegebenenfalls einzig mögliche Verwirklichung, wenn und wo diese Klasse tatsächlich die Mehrheit des Volksganzen ausmacht[1]).

Die Volksherrschaft kann mittelbar oder unmittelbar ausgeübt werden. In jenem Falle liegt das Schwergewicht der politischen Betätigung in einer Volksvertretung, zu der das Volksganze durch Wahl Vertrauensmänner entsendet. Von diesem parlamentarischen oder Repräsentativsystem unterscheidet sich die unmittelbare Demokratie, in der die Summe der politischen Rechte, die sich nicht bloß auf formelle Wahlfunktionen beschränken, sondern sich auch auf materielle Gesetzgebungsfunktionen erstrecken, von den Staatsbürgern persönlich ausgeübt wird. Die Einrichtung des Volksreferendums neben der Volksvertretung bedeutet eine Kombination der beiden vorgenannten Erscheinungsformen einer demokratischen Republik.

Die sozialistische Republik endlich, die wir mitunter zur demokratischen in einen Gegensatz gestellt sehen, ist mit ihr gedanklich durchaus vereinbar und unschwer vollziehbar als eine besondere Gestaltung der demokratischen Republik. Die sozialistische und demokratische Republik stehen zueinander im Verhältnisse zweier sich schneidender Kreise, die einen sehr beträchtlichen Sektor gemeinsam haben. Richtig verstanden, zeichnet sich die sozialistische Republik durch gar keine verfassungsrechtlichen Eigentümlichkeiten aus[2]), sondern weist ihre typischen Eigentümlichkeiten erst auf der Gesetzesstufe auf. Im Rahmen einer demokratischen Staatsverfassung, die ebensogut einer bürgerlichen Republik eigen sein könnte, ist in der sozialistischen Republik der Gesetzesinhalt ein solcher, daß an die Stelle wirtschaftlicher Ungebundenheit staatliche Ordnung der Wirtschaft tritt, daß nach typischem Zurechnungsurteil nicht der Privatunternehmer, sondern der Staat oder die Gesellschaft wirtschaftlich tätig erscheint. Die sozialistische Republik ist demnach überhaupt keine eigene verfassungspolitische und

---

[1]) Zu diesem Absatz sei aus der ungeheuren einschlägigen Literatur nur Karl Kautskys besonders aktuelle Schrift „Die Diktatur des Proletariats" hervorgehoben.

[2]) Das zeigt besonders deutlich die von Anton Menger in der „Neuen Staatslehre" (3. Auflage, Jena 1906) entworfene Idealverfassung des sozialistischen Staates.

der demokratischen Republik koordinierte Kategorie, sondern findet, sofern sie nicht als Minderheitsdiktatur in das Gebiet der Oligarchie oder eher Ochlokratie einschlägt, im weiteren verfassungspolitischen Rahmen der demokratischen Republik als deren vollwertige, durch eine besondere Rechtsordnung ausgezeichnete Erscheinungsform ungezwungen Platz. Unsere Republik hat denn auch im Rahmen ihrer — hiedurch gar nicht berührten — demokratischen Verfassung mit dem Gesetz vom 14. März 1919 über die Vorbereitung der Sozialisierung den Weg zum sozialistischen Staate entschieden eingeschlagen.

C. Deutschösterreich als demokratische Republik.

Das Urteil, das der in Rede stehende Gesetzartikel über die Staatsform fällt, und das Programm, das er zugleich über diesen Punkt vorzeichnet, ist durch die Tatsachen bestätigt. Aus der folgenden zunächst kursorischen Darstellung der Verfassungseinrichtungen Deutschösterreichs wird deutlich erhellen, daß unserem Staat das Attribut einer demokratischen Republik mit vollem Rechte zukommt.

In der ersten Anlage trug die Verfassung allerdings einen — wie mir übrigens scheint, unvermeidlich — aristokratischen Zug, der übrigens dem Repräsentativsysteme im Vergleiche mit der unmittelbaren Demokratie überhaupt anhaftet[1]). Es waren nämlich die Gewählten gewissermaßen früher da als die Wähler, die „Volksvertretung" kam eher zum Worte als das vertretene Volk, man fiel nicht mit Wahlen ins Haus, sondern mit der Gesetzgebung Erwählter, die ihre zugegebenermaßen bereits sehr verblaßte Legitimation von Volkes Gnaden aus schon weit zurückliegenden Wahlen für den österreichischen Reichsrat, also für den Vertretungskörper eines fremden nicht mehr bestehenden Staates hergeleitet haben. Und dieses Parlament, das die Staatshoheit in sich vereinigte, das (für eine soziologische Betrachtung) die Summe der Staatsgewalt sich selbst übertragen hatte, war in dieser Rechts- und Machtstellung vorweg gar nicht begrenzt und beschränkt. Es wird sich bei der Betrachtung der provisorischen Nationalversammlung zeigen, daß deren Mandate zunächst lebenslänglich waren. Allerdings war diese Stellung des schier allmächtigen Vertretungskörpers nur

---

[1]) Demokratie und Aristokratie stellen sich eben, wenn man die Worte genau besieht, nicht als absolute, sondern als relative Gegensätze dar.

unter der Voraussetzung geduldet, daß er seine Wirksamkeit selbst inhaltlich und vor allem zeitlich begrenze. Dies ist denn auch mit dem Gesetze über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung und mit dem Wahlgesetze geschehen; und damit ist auch rechtlich die bislang bei bloß juristischer Betrachtung einigermaßen aristokratisch anmutende Verfassung in reinstes demokratisches Fahrwasser eingeschwenkt. Man darf angesichts des unüberbietbar radikalen Wahlrechtes behaupten, daß die Republik in einem gleich den Gipfelpunkt der denkbar weitestgehenden Demokratie erreicht hat. Allerdings nur einer repräsentativen Demokratie, die in bezug auf Verbreitung und Vertiefung der Volksherrschaft von der unmittelbaren Demokratie selbstverständlich noch übertroffen wird. Die Zukunft soll nach dem Ges. V. V. als Einschlag aus dem Ideenkreise der unmittelbaren Demokratie auch noch das Referendum bringen, womit der Staatsbürger außer seinem formellen Stimmrecht ein materielles Mitbestimmungsrecht an den Geschicken des Staates gewonnen haben wird; dieses Volksreferendum ist als Ersatz einer zweiten Kammer der Volksvertretung, aber auch neben zwei solchen Kammern als deren Ergänzung denkbar. Daß aber trotz dieses starken demokratischen Zuges, der unsere gegenwärtigen Staatseinrichtungen beherrscht, die höchste, mit der Kompetenzhoheit ausgestattete Organschaft nicht beim Volksganzen, sondern bei jenem verhältnismäßig engen Ausschnitt, den die Nationalversammlung darstellt, gelegen ist, erhellt am besten daraus, daß nach geltendem Verfassungsrecht nur die aus der Volksgesamtheit hervorgegangene Volksvertretung in der Lage wäre, über das Wahlrecht hinausgehende politische Rechte (die ihr bisher selbst und ausschließlich zustehen) den Staatsbürgern zu verleihen. Die ursprüngliche Organschaft des Volkes (wonach die Nationalversammlung die Kompetenzhoheit höchstens ausüben, nie innehaben könnte) ist bloß die unserer demokratischen Staatsverfassung zugrunde liegende gesetzgebungspolitische Idee und nicht gesetzgeberische Wirklichkeit[1]).

Auch die übrigen organisatorischen Einrichtungen Deutschösterreichs atmen jenen Geist der Demokratie und Republik,

---

[1]) Diese gesetzgebungspolitische Idee spricht besonders deutlich aus dem § 1 Verfassungsbeschluß, wonach das Parlament „die oberste Gewalt des Staates" nur „ausübt"; das Volksganze hat sie hienach offenbar inne.

der der gekennzeichneten Ordnung unserer Nationalversammlung innewohnt.

Die neue, hochbedeutsame Einrichtung des Staatsrates, der das oberste Vollzugs-, zugleich aber auch ein materiell gesetzgebendes Organ war, stellte das Bindeglied zwischen dem Parlament und der Regierung (als den herkömmlichen Legislativ- und Exekutivorganen) dar. Es ist nun wohl der Gipfelpunkt einer Demokratisierung der Verwaltung, wenn sie in oberster Instanz von einem Parlamentsausschuß besorgt wird. Ein solcher war nämlich der Staatsrat[1]), den nun die Staatsregierung beerbt hat.

Das Kabinett ist bei der gegenwärtigen Ordnung unserer verfassungsrechtlichen Einrichtungen nur regierungsfähig, wenn es sich des Vertrauens der Parlamentsmehrheit erfreut. Es herrscht also auch in diesem Sinne ein parlamentarisches System. Für dieses ist es aber bekanntlich nicht wesentlich, daß alle Kabinettsmitglieder den Kreisen der Volksvertreter entnommen sind. Für die erste Zeit wäre es um so weniger angebracht gewesen, den parlamentarischen Charakter der Staatssekretäre — dies der Titel der Kabinettsmitglieder — für obligatorisch zu erklären, weil die „Staatsregierung" kein unmittelbares, sondern nur ein delegiertes, aus „Beauftragten" bestehendes Vollzugsorgan war. Und dieser sein Auftraggeber, der Staatsrat, war sowieso kraft gesetzlicher Festlegung ausschließlich aus Mitglidern der Nationalversammlung zusammengesetzt[2]). Seither ist die Staatsregierung an die Stelle des

---

[1]) Er gemahnt einigermaßen an den Schweizer Bundesrat, wie uns überhaupt unsere Verfassungseinrichtungen mehr als einmal an Schweizer Vorbilder erinnern. Es sei an dieser Stelle gestattet zu vermerken, daß die mannigfach begründete Verwandtschaft unseres Landes und Volkes mit der Schweiz den Gedanken nahelegt, bei der endgültigen Ordnung unseres Staatswesens bei manchen Einrichtungen dieses alten Freistaats mit Bewußtsein und mit Absicht Anleihen zu machen.

[2]) Eine über das gegenwärtige Maß hinausgehende Parlamentarisierung der Verwaltung wäre ein Weg, die Demokratie geradezu unmöglich zu machen statt sie zu stärken. Nur allgemeine gesetzgeberische Funktionen können Laienberuf sein. Das ökonomische Prinzip der Arbeisteilung erfordert — namentlich in einem reichgegliederten, aufgabenreichen Staatswesen —, daß der Gesetzesvollzug Fachmännern vorbehalten sei. Gar der sozialistische Staat, für den charakteristisch ist, daß ein möglichst großer Teil der Gesellschaftszwecke Staatszweck wird, ist ohne einen mächtigen Berufsbeamtenkörper undenkbar und unvollziehbar. Programm des Sozialismus ist es ja, gesellschaftliche Arbeit zur Staatsfunktion zu machen; gesellschaftliche

Staatsrates getreten und hat mit ihm auch das gemeinsam, daß sie vom Plenum des Parlamentes (wenn auch nicht notwendig aus seiner Mitte) durch Wahl bestellt wird.

Der Präsident der Republik — wenn man überhaupt von einem solchen sprechen kann — war vorerst ein Kollegium. Das Kollegialprinzip ist um einen Grad demokratischer als das bureaukratische. Es ist also wieder ein Zeichen geradezu vollendeter Demokratie, wenn das Kollegialsystem in der deutschösterreichischen Verfassung wörtlich und bildlich genommen „auf die Spitze" getrieben wurde. Schon der Staatsrat und in einem gewissen Sinne auch die Staatsregierung haben sich uns als Delegationen der Nationalversammlung gezeigt. Die Nationalversammlung hatte aber noch eine engere Delegation berufen, das Staatsratsdirektorium, das aus den drei Präsidenten — dem Präsidenten im Hause, im Rate und im Kabinett — bestand. Jeder dieser drei Präsidenten bekleidete alle genannten Funktionen, keiner alle zu gleicher Zeit. Der — wiederum demokratische — Kunstgriff ist, daß die Präsidentschaftsfunktionen nicht in einer Hand vereinigt, sondern auf drei Männer verteilt, und zwar, um eine Konkurrenzierung auszuschließen, in der Weise verteilt waren, daß sie zwar alle gleichzeitig, aber jeder der drei Präsidenten immer nur eine der drei Präsidentschaftsfunktionen versahen, wobei sie wochenweise abwechselten und sich im Verhinderungsfalle vertraten.

Aber selbst diese bescheidenen Ansätze zu einer monarchischen Spitze waren auf die Fälle des Vorsitzes und der damit verbundenen Leitung von Kollegien beschränkt, eine Funktion, die begreiflicherweise nur von jeweils einer Person versehen werden kann. Im übrigen — namentlich bei Abwicklung der dem Präsidium der Republik obliegenden Verwaltungsaufgaben — traten die drei Präsidenten grundsätzlich als Kollegium auf. Dieses „Staatsratsdirektorium" wies nicht einmal einen primus inter pares auf — wenn man von der Tatsache absieht,

---

Arbeit ist aber auf der heutigen Kulturstufe arbeitsteilige Berufsarbeit. Die grundlegende Bedeutung des — von einer Volksvertretung, mithin auch von eigenen Vertretern geleiteten — Berufsbeamtentums wird um so offenkundiger, wenn man mit mir als das Wesen der Verstaatlichung nichts anderes als die Herstellung von Dienstverhältnissen bestimmten Inhalts und als das Wesen der Sozialisierung das gesellschaftliche Herrschendwerden dieser Kategorie von Dienstverhältnissen, die Leistung des Hauptteils der gesellschaftlichen Arbeit in Form von öffentlichem Dienst erkennen sollte.

daß der „Präsident im Kabinett" den Vorsitz führte — sondern bestand aus den drei Präsidenten mit gleichem Range, gleichem Rechte und gleichgewichtiger Stimme. Nur bei gewissen formellen, aber minder wichtigen Akten, die sich aus dieser kollegialen Verwaltungstätigkeit ergeben, aber vernünftigerweise nur von einem einzelnen vorgenommen werden, handelte wiederum — aber gewissermaßen nur als Mandatar des Kollegiums — ein einzelner der Präsidenten.

Die Märzverfassung hat nun zwar die Präsidentschaft aus einer kollegialen in eine monokratische Institution umgewandelt, wobei dem einen Präsidenten allerdings zwei Stellvertreter zur Seite stehen; dagegen wurden die Funktionen so geordnet, daß der Präsident höchstens im Vereine mit der Staatsregierung, auf die wichtige Rechte des früheren Kollegiums der Präsidenten übergegangen sind, als Oberhaupt der Republik bezeichnet werden kann.

Und endlich wird in der Märzverfassung (Art. 1, Abs. 2 Ges. V. V.) als höchstes Staatsorgan die Volksgesamtheit eingeführt, indem das Gesetz in Aussicht nimmt, daß „in der von der konstituierenden Nationalversammlung zu beschließenden endgültigen Verfassung Verfassungsänderungen der Volksabstimmung zu unterwerfen sind (Verfassungsreferendum)". Mit dieser gewiß noch erweiterungsfähigen Neuerung wird die unserer Verfassung zugrunde liegende Vorstellung der Volkssouveränität Wirklichkeit geworden sein.

Dieser flüchtige Überblick über die verfassungsrechtlichen Einrichtungen Deutschösterreichs, namentlich über dessen Staatsorgane, hat das Urteil, das der Gesetzgeber über sein eigenes Verfassungswerk gefällt hat, vollauf bestätigt; „Deutschösterreich ist eine demokratische Republik"[1]). Die folgenden Einzelausführungen werden erweisen, daß der Gesetzgeber dem in diesem Worte zugleich enthaltenen Programme bis in die kleinsten Einzelheiten treu geblieben ist.

---

[1]) Nicht gerade geboten ist es, daß die Staatsform bei allen denkbaren Anlässen in der Benennung des Staates aufscheint. Wenig angebracht ist z. B. das Wort Republik, wenn es, wie im § 1 des Gebietsgesetzes, das Gebiet bezeichnen soll. („Die Republik umfaßt.") Auch daß die Urteile „im Namen der »Republik«" verkündigt werden, wobei die Staatsform doch keineswegs maßgeblich ist, fällt um so mehr auf, als anderseits ein „Staatsgesetzblatt für den »Staat« Deutschösterreich" erscheint.

D. Einheitsstaat und Staatenstaat.

Die vorstehende Überschau über die Staatseinrichtungen Deutschösterreichs wäre aber nicht vollständig, wenn nicht in diesem Rahmen abschließend die Frage aufgeworfen würde, ob Deutschösterreich als Einheits- oder Staatenstaat gestaltet ist. Liegt das schwierigste Problem der Demokratie überhaupt (nach einem Ausspruche des gegenwärtigen Staatskanzlers Dr. Karl Renner) in der Verbindung zwischen Freiheit und Ordnung, so liegt das heikelste Problem demokratischer Verfassungs- und Verwaltungsorganisation in dem Ausgleich zwischen den Prinzipien des Zentralismus und Föderalismus. Zentralgewalt und Autonomie, Einheitsstaat und Staatenstaat sind die Ziele, um die sich dieser Widerstreit bewegt.

Autonomie und Selbstverwaltung waren nicht nur ein Gebot der Demokratie im allgemeinen, eine Forderung aus dem allgemeinen Prinzip der Selbstbestimmung heraus, sondern auch ein Gebot unserer heimischen Verhältnisse im besonderen. Die zentrifugalen Tendenzen, die das alte Österreich zur Auflösung gebracht hatten, äußerten sich nämlich nicht bloß im Verhältnisse der verschiedenen Sprachgebiete zueinander, sondern bestanden und bestehen bekanntlich auch innerhalb dieser Sprachgebiete, der heutigen Nationalstaaten, im Verhältnisse der einzelnen Länder zum Gesamtstaat[1]).

Selbst bei wirklich demokratischer Organisation muß aber die Autonomie vom Standpunkte der Demokratie aus nicht unter allen Umständen den Vorzug verdienen. Die auf noch so breiter Wahlrechtsbasis gewählte Vertretung eines kleinen Ge-

---

[1]) Aber Autonomie um jeden Preis bedeutet nicht jedenfalls Demokratie. Man braucht nur an das alte Österreich zurückzudenken, wo gerade die autonomen Körperschaften das denkbarst antidemokratische, wo diese sogenannte Selbstgesetzgebung (des Volkes), genau besehen, das Gesetzgebungsvorrecht eines kleinen Kreises von Interessenten gewesen ist. Die verfassungsrechtlichen Einrichtungen des „Reiches" im alten Österreich waren zweifellos ungleich demokratischer als die der Selbstverwaltungskörper, dieser vermeintlichen Heimstätten der Demokratie. Wenn diese Tatsache zumal in den letztvergangenen Jahren konstanter Verfassungsbrüche so verdunkelt wurde, daß sie kaum zum Bewußtsein kam, so liegt dies an den unzuverlässigen Hütern der Verfassung und nicht an ihr selbst, die sich mit ihren Gerechtsamen des Parlamentes, mit den bürgerlichen Freiheitsrechten und manchem anderen, namentlich aber mit ihrem Wahlrecht zur Volksvertretung als typische Verfassung einer „demokratischen Monarchie" unter ihresgleichen immerhin sehen lassen konnte.

bietes verliert, auf sich selbst gestellt, viel eher die Interessen der Gesamtbevölkerung aus dem Auge, als wenn sie genötigt ist, die ihr nächstliegenden Interessen in dem breiteren Rahmen der Gesamtvertretung des Staatsvolkes zu vertreten. Wenn man einerseits auch zugibt, daß die Autonomie und Selbstverwaltung in der Richtung der Demokratie gelegen ist, so muß man anderseits doch einräumen, daß Autonomie und Selbstverwaltung, auch wenn sie selbst demokratisch eingerichtet sind, leicht in ein dem Volksganzen schädliches und daher undemokratisches Übermaß umschlagen können.

Aber auch der gewiß gesunde Gedanke der Selbstverwaltung als Ergänzung der Autonomie stößt auf bestimmte natürliche Grenzen, die umso enger gezogen sind, je umfangreicher der Kreis der öffentlichen Verwaltungsaufgaben ist. Es ist das schon oben in anderem Zusammenhang bezogene Prinzip der Arbeitsteilung jeder Massenarbeit, welches es im Falle einigermaßen umfassenderer Verwaltungsaufgaben ausschließt, daß die laienhaften Vertreter der Verwalteten die Verwaltung persönlich führen. Das ist so selbstverständlich, daß uns bereits die Empfindung dafür mangelt, wie sehr es dem — bei restloser Verwirklichung allerdings absurden — Gedanken der „Selbstverwaltung" widerspricht, wenn sogenannte „Selbstverwaltungskörper" Beamtenkörper unterhalten, die in allem und jedem an das berufsmäßige Staatsbeamtentum gemahnen.

Auch der Grundsatz der Selbstbestimmung führt, innerhalb des Staates angewendet und auf die Spitze getrieben, zur Selbstauflösung, Selbstvernichtung, ähnlich, wie sich die verwandte Ideenrichtung des Liberalismus, konsequent bis ans Ende verfolgt, in den Nihilismus oder Anarchismus auflöst und verflüchtigt.

In unserem Staatswesen sind die verfassungsmäßigen Einrichtungen bei der Zentrale bisher viel bestimmter ausgeprägt als die in den Ländern — wie der amtliche Titel der obersten Selbstverwaltungskörper nunmehr lautet. Und diesem Maße der gesetzlichen Regelung entspricht wohl auch ihr Inhalt: War das alte Österreich verfassungsmäßig ein ziemlich loser Bundesstaat, so liegt jetzt das Schwergewicht bei der Zentralgewalt; die Nationalversammlung hat die Kompetenzhoheit und hatte bis vor kurzem das Gesetzgebungsmonopol. Ist aber in der Anlage der neuen Verfassung die Zentralgewalt gesteigert, so klingt doch in der Durchführung des verfassungsmäßigen Ent-

wurfes der Bundesstaatsgedanke vernehmbar an. Und daß im Gegensatz zu dieser rechtlichen Ordnung in Wirklichkeit der alte, neuaufgelebte Partikularismus, der selbst um örtlicher Interessen willen den deutschen Einheitsstaat verschmäht, auch die engere Staatseinheit Deutschösterreichs hie und da staatenbündisch zu zerlegen, wenn nicht gar zu sprengen strebt, ist eine offenkundige Erfahrung. Was mit derartigen Bestrebungen halbwegs versöhnt, das ist ihr letzter Ursprung in der Gedankenwelt einer (vielleicht mißverstandenen) Freiheit, und es wäre gewiß verfehlt, ihnen, die unter der zukunftsreichen Flagge der Selbstbestimmung auftreten, nicht so weit entgegenzukommen, als es die Rücksicht auf die Staatseinheit überhaupt gestattet.

E. Ausblick.

Die im vorigen skizzierten Verfassungseinrichtungen, und zwar im höchsten Maße die rechtliche Ordnung des Dienstes der Präsidentschaft, daneben insbesondere auch die Ordnung der Landesgewalten, basierten unverkennbar auf einer bestimmten politischen Voraussetzung: es ist dies das burgfriedliche Zusammenwirken dreier — nicht an Mandats- wohl aber an Stimmenzahl — annähernd gleich starker politischer Parteien. Als Konsequenz der Verschiebung der Parteiverhältnisse in den Februarwahlen ist denn auch bereits mit der Märzverfassung eine Änderung der verfassungsmäßigen Einrichtungen eingetreten, die vor allem ihre Spitze, die Ordnung der Präsidentschaft berührt hat; seither ist aber in den Verfassungsverhältnissen wieder ein gewisser Gleichgewichtszustand eingetreten.

Als feststehend dürfen wir wohl die demokratische Republik annehmen. Auch nach der endgültigen Verfassung dürfte unser Staat als demokratische Republik anzusprechen sein. Es ist dies aber eine Hülle, die auf verschiedene Weise ausgefüllt werden kann. Und die Ausführung des Verfassungsprinzipes durch die konstituierende Nationalversammlung wird vom Verfassungswerke der provisorischen Nationalversammlung zweifelsohne in beträchtlichem Maße abweichen[1]; während die Kon-

---

[1] Vgl die lichtvollen Ausblicke, die Franz Klein in einem am 12. November 1918 in der Wiener Juristischen Gesellschaft gehaltenen Vortrag auf die künftige Verfassung geworfen hat. (Auszugsweise ist der Vortrag in den „Juristischen Blättern" vom 1. Dezember 1918, augenscheinlich ungekürzt in

turen der künftigen ersten Verfassungsurkunde zum Teil wohl schon in der Märzverfassung erkennbar sind, wäre es aber müßig, über die Einzelheiten Vermutungen anzustellen.

Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Zentral- und Landesgewalt liegt (als Geheimnis unbestimmter politischer Kräfte) heute noch ganz im dunklen. Vielleicht wird eine erste oder zweite Kammer der Nationalversammlung als Länderkammer berufen sein, die zentrifugalen Tendenzen abzubiegen, die ihnen zugrunde liegenden Kräfte dem Staate dienstbar zu machen und das Prinzip der Selbstbestimmung mit den Erfordernissen der Staatshoheit und Staatseinheit zu versöhnen: es soll dies übrigens kein Vorschlag, sondern nur eine Feststellung sein.

Und rätselhaft ruht insbesondere im Zukunftsschoße die Erfüllung des Programmes, wonach die deutschösterreichische Verfassung, Deutschösterreich als souveräner Staat überhaupt nur ein Übergangsstadium sein soll, bestimmt, sein Volk in sein deutsches Mutterland einzuführen. Hat erst Deutschösterreich in seinen deutschen Vaterstaat heimgefunden, dann hat es — auch verfassungsrechtlich gesprochen — seinen Zweck erfüllt.

Daß allerdings auch andere Entwicklungen möglich sind, daran wollen wir, zumal hier, wo nur die Wege verfassungsmäßiger Entwicklung Deutschösterreichs aufzuzeigen sind, nicht denken. In diesem Zusammenhang sei nur noch dessen mit Schmerz gedacht, daß unser junger Staat bisher weder nach außen noch nach innen freier Herr seines Willens geworden ist. Aber das berechtigt vielleicht doch zu hoffnungsvollem Ausblick, daß Deutschösterreich die Stürme, die es umbranden, inmitten eines Chaos wenigstens bisher überstanden hat. Seit den Tagen der Revolution — Oktober 1918 — sind in Deutschösterreich die Identität des Staates und Kontinuität des Rechtes unberührt geblieben. Daß sie es auch in Zukunft bleiben, ist die Voraussetzung und Erwartung, mit der diese Schrift hervortritt.

---

der „Allgemeinen österreichischen Gerichtszeitung" vom 7. Dezember 1918 wiedergegeben.) — In diesem Zusammenhange sei auch auf den wegen seiner vergleichenden Ausblicke auf fremde Verfassungseinrichtungen außerordentlich wertvollen Vortrag von Sektionschef Dr. Josef Löwenthal verwiesen. (Erschienen in der Zeitschrift des n.-ö. Gewerbevereines, Wien, Mai 1919.)

5. ABSCHNITT.

Die Verfassung der deutschösterreichischen Republik.

A. Der Verfassungsbegriff im deutschösterreichischen Recht.

Die vorliegende Schrift hat die Verfassung der deutschösterreichischen Republik zum Gegenstande und hat schon in ihrem bisherigen Verlaufe Grundlagen und Hauptfragen dieses Gegenstandes behandelt. Ehe sie in die Einzeldarstellung eintritt, hat die Schrift nun wohl die Vorfrage zu beantworten — nicht, was eine Staatsverfassung schlechthin ist, sondern was hier unter der deutschösterreichischen Verfassung verstanden wird [1]).

Deutschösterreich hat selbstverständlich eine geschriebene Verfassung. Sein Verfassungswerk baut sich aus drei grundlegenden Verfassungsgesetzen auf, die einander ergänzen, aber auch abändern. Die Verfassungsentwicklung wird durch diese der geseitzlichen Marksteine gekennzeichnet: den Verfassungsbeschluß vom 30. Oktober 1918, den ich die deutschösterreichische Oktoberverfassung nennen will; die Verfassungsnovelle vom 19. Dezember 1918 (Dezemberverfassung), die mehr textkritische Verbesserungen als sachliche Änderungen mit sich bringt; endlich die Verfassungsgesetze vom 14. März 1919 über die Volksvertretung und Staatsregierung (Märzverfassung), die mächtige Eingriffe in den damals bestehenden Notbau vornehmen und zu dem bisher noch immer provisorischen Verfassungswerk gewissermaßen den Schlußstein legen. Um dieses Gerippe des Verfassungswerkes gruppiert sich sodann in bunter Folge eine Fülle von Spezialgesetzen verfassungsrechtlichen Inhalts.

Eine erschöpfende sogenannte Verfassungsurkunde hat also Deutschösterreich wenigstens vorläufig nicht. Aber auch ein sonstiges formelles Kriterium des Verfassungsrechtes fehlte anfänglich gänzlich und fehlt im Grunde auch noch jetzt. Üblicherweise wird das Verfassungsrecht aus dem gesamten übrigen Rechtsstoffe durch besondere Formen der Gesetz-

---

[1]) Über den Begriff der Verfassung vgl. insbesondere Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft; Störk, Zur Methodik des öffentlichen Rechtes. An positivrechtlichen Darstellungen verfassungsrechtlichen Inhalts vgl. insbesondere: Hauke, „Grundriß des (österr.) Verfassungsrechtes"; Ulbrich, „Lehrbuch des österr. Staatsrechtes", Laband, „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches" (5. Aufl. 1911 bis 1914).

gebung — höhere Anwesenheitsziffer (Quorum) und qualifizierte Mehrheit — herausgehoben. In Deutschösterreich spielte sich jedoch nach dem Verfassungsbeschlusse und nach der Verfassungsnovelle die Verfassungsgesetzgebung einschließlich der Verfassungsänderung in den einfachen Formen der Gesetzgebung ab. Erst das Gesetz über die Geschäftsordnung vom 6. Februar 1919 und gleich ihm das Geschäftsordnungsgesetz vom 5. März 1919 haben für die Schlußfassung über Verfassungsgesetze das Erfordernis der Anwesenheit der Hälfte aller Parlamentsmitglieder und der Zweidrittelmehrheit aufgestellt (§ 7 l. c.). Mit dieser dem österreichischen Recht entlehnten Bestimmung ist aber noch keineswegs ein Formalbegriff des Verfassungsrechtes eingeführt, wie er insbesondere auch dem österreichischen Rechte eigen war. Während nämlich das österreichische Recht die Gesetze taxativ aufgezählt hatte, die diesen erschwerten Formen der Gesetzgebung unterliegen sollten — es waren bekanntlich die fünf Staatsgrundgesetze und ein paar von ihnen rezipierte ältere Gesetze — ist dieselbe Frage für Deutschösterreich von Verfassungswegen offen geblieben. Jene Legaldefinition, die dem österreichischen Rechte eigen war: „Verfassungsrecht ist die Gesamtheit der Gesetze, deren Änderung mit qualifizierter Parlamentsmehrheit erfolgt", kann somit dem deutschösterreichischen Rechte nicht entnommen werden, denn die Gesamtheit der nur erschwert abänderbaren Gesetze wird mit dem Ausdrucke Verfassung, also eben dem Worte, das zu definieren wäre, nur vag umschrieben. Das positive Recht verweist damit auf den rechtswissenschaftlichen Begriff der Staatsverfassung, der mangels eines positivrechtlichen Anhaltspunktes im Gegensatze zur angedeuteten Formel ebenfalls nicht eindeutig feststeht. Während sonach von einer Anzahl von Gesetzen (die in den unbestrittenen Bedeutungskern des Begriffes der Verfassung fallen), der verfassungsrechtliche Charakter außer Zweifel steht — außer den vorgenannten typischen Verfassungswerken seien vor allen die Geschäftsordnungsgesetze und das Gesetz über das Staatsgesetzblatt genannt, die das Gesetzgebungsverfahren im Hause und die Kundmachung der Gesetze durch die Staatskanzlei, also sicher sehr wichtige Verfassungsfragen regeln, — gibt es auch Grenzfälle von Gesetzen, deren Zugehörigkeit zum Verfassungsrechte nicht so sicher feststeht — z. B. Organisationsgesetze wie die über die obersten Gerichtshöfe öffentlichen Rechtes und das über den

Staatsrechnungshof — und die dem begründeten Zweifel Raum geben, in welcher Form ihre Änderung gültig vorgenommen werden kann.

In den engsten Kreis des Verfassungsrechtes fallen unbedingt alle Gesetze, die das oberste Organ und die höchste Funktion der Rechtsordnung, d. i. die Gesetzgebung betreffen. Üblicherweise wird aber der Umkreis des Verfassungsrechtes in einem Umfange gezogen, der weite, dem Rechte der Gesetzgebung benachbarte, inhaltlich wichtige Partien der Rechtsordnung mitumfaßt, insbesondere neben den Organen der Legislative auch oberste Organe der Exekutive und Justiz einbezieht. Die — notwendig bis zu einem gewissen Grade willkürlichen — Grenzen, die ich der vorliegenden Schrift zugrunde gelegt habe, — sie sind eher zu weit als zu eng gezogen — werden aus dem behandelten Stoff erhellen.

B. Die Quellen des deutschösterreichischen Verfassungsrechtes.

Als Gesetze von wenigstens teilweise verfassungsrechtlichem Inhalt kommen folgende in Betracht:

Beschluß vom 30. Oktober 1918, St. G. Bl. Nr. 1, „über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt". (Verfassungsbeschluß. Grundgesetz.)

(Unbenannter) Beschluß vom 30. Oktober 1918, St. G. Bl. Nr. 3. (Aufhebung der Zensur.)

Gesetz vom 12. November 1918, St. G. Bl. Nr. 5, „über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich". (Ges. St. Reg. Form.)

Gesetz vom 12. November 1918, St. G. Bl. Nr. 7, „über die Kundmachung von Gesetzen und Verordnungen durch das Staatsgesetzblatt".

Gesetz vom 14. November 1918, St. G. Bl. Nr. 24, „betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern".

Grundgesetz vom 22. November 1918, St. G. Bl. Nr. 38, „über die richterliche Gewalt".

Gesetz vom 22. November 1918, St. G. Bl. Nr. 40. „über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich".

Staatserklärung vom 22. November 1918, St. G. Bl. Nr. 41, „über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich".

Gesetz vom 22. November 1918, St. G. Bl. Nr. 42, „über die Dienstbezüge und Dienstzulagen der vom Volke betrauten Staatsorgane".

Gesetz vom 5. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 88, „über die Kontrolle der Staatsschuld Deutschösterreichs".

Gesetz vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 114, „über die Einberufung der Konstituierenden Nationalversammlung".

Gesetz vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 115, „über die Wahlordnung für die Konstituierende Nationalversammlung".

Gesetz vom 19. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 139, „womit einige Bestimmungen des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt vom 30. Oktober 1918, St. G. Bl. Nr. 1, abgeändert oder ergänzt werden". (Verfassungsnovelle.)

Gesetz vom 9. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 15, „betreffend die Ergänzung des § 11 des Gesetzes vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 115, über die Wahlordnung für die Konstituierende Nationalversammlung und des Artikels II des Gesetzes vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 114, über die Berufung der Konstituierenden Nationalversammlung".

Gesetz vom 9. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 16, „womit der § 15 des Gesetzes vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 115, über die Wahlordnung für die Konstituierende Nationalversammlung abgeändert wird".

Gesetz vom 25. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 47, „betreffend die Abänderung und Ergänzung des Gesetzes vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 115 (Wahlordnung)".

Gesetz vom 25. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 48, „über die Errichtung eines deutschösterreichischen Verfassungsgerichtshofes".

Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 84, „womit Artikel I des Gesetzes vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 114, über die Einberufung der Konstituierenden Nationalversammlung ergänzt wird".

Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 85, „über den Staatsrechnungshof".

Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 88, „über die Errichtung eines deutschösterreichischen Verwaltungsgerichtshofes".

Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 89, „über die Zensur des Post- und Telegrammverkehres mit dem Auslande".

Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 90, „betreffend den Wahlgerichtshof für die Wahlen zur Konstituierenden Nationalversammlung".

Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 91, „betreffend vorläufige Bestimmungen über die bewaffnete Macht".

Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 101, „über die Geschäftsordnung der Konstituierenden Nationalversammlung".

Gesetz vom 5. März 1919, St. G. Bl. Nr. 162, „über die Geschäftsordnung der Konstituierenden Nationalversammlung".

Gesetz vom 12. März 1919, St. G. Bl. Nr. 125, „über das besetzte Staatsgebiet".

Gesetz vom 12. März 1919, St. G. Bl. Nr. 174, „über die Staatsform".

Gesetz vom 14. März 1919, St. G. Bl. Nr. 179, „über die Volksvertretung". (Ges. V. V.)

Gesetz vom 14. März 1919, St. G. Bl. Nr. 180, über die Staatsregierung". (Ges. St. Reg.)

Gesetz vom 14. März 1919, St. G. Bl. Nr. 181, „über die Vorbereitung der Sozialisierung".

Gesetz vom 3. April 1919, St. G. Bl. Nr. 209, „betreffend die Landesverweisung und Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen".

Gesetz vom 3. April 1919, St. G. Bl. Nr. 211, „über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden".

Gesetz vom 3. April 1919, St. G. Bl. Nr. 212, „womit die Aufgabe des ehemaligen Staatsgerichtshofes auf den deutschösterreichischen Verfassungsgerichtshof übertragen und das Gesetz vom 25. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 48, über die Errichtung eines deutschösterreichischen Verfassungsgerichtshofes abgeändert und ergänzt wird".

Gesetz vom 4. April 1919, St. G. Bl. Nr. 221, „über die Bezüge der Volksbeauftragten".

Zu diesen zahlreichen Gesetzen sind auch einige Vollzugsanweisungen ergangen, von denen die eine oder andere an geeigneter Stelle genannt werden wird [1]).

---

[1]) In den folgenden Ausführungen wurden während des Druckes noch sämtliche bis Mitte Mai 1919 erschienenen Rechtsquellen berücksichtigt.

II. TEIL. (Hauptteil.)

Die grundlegenden Staatseinrichtungen.

I. Hauptabschnitt. Die Gesetzgebung.

1. ABSCHNITT.

Die Gesetzgebungsorgane.

A. Die Vorläufer des heutigen Parlamentes.

Das Verfassungsrecht ist in erster Linie ein Organisationsrecht. Es bezeichnet die obersten Staatsorgane und umschreibt deren Zuständigkeit. Damit ist erst die Handlungsfähigkeit des Staates begründet, die Fülle der Staatsfunktionen in die Wege geleitet. Eine Verfassung, die sich darauf beschränken würde, Staatsfunktionen einzuführen, und die darauf verzichten würde, Staatsorgane einzusetzen, wäre in ihrer Anlage verfehlt, wäre sozusagen eine Totgeburt. Die potentiellen Staatsfunktionen könnten mangels kompetenter Organe niemals in das Stadium der Aktualität eintreten. Die Verfassung als reines Organisationssystem ist dagegen ohneweiters denkbar. Mit den Organen sind nämlich auch mittelbar — als deren Schöpfungen — die Staatsfunktionen eingeführt.

Die deutschösterreichische Verfassung rückt in rechtslogisch gebotener Weise die obersten Staatsorgane in den Vordergrund. Daneben ist aber auch bereits höchster Staatsfunktionen gedacht. Für die rechtswissenschaftliche Betrachtung ergibt sich die Möglichkeit, unabhängig von der Methode, der das positive Recht gefolgt ist, ihren rechtlichen Gegenstand ausschließlich vom Standpunkte des Staatsorganes, oder ebenso ausschließlich vom Standpunkte der Staatsfunktionen zu be-

trachten. In jenem Falle erscheint das ganze in Betracht gezogene Rechtsgebiet einschließlich der Staatsfunktionen als Summe von Kompetenzen, in diesem als Summe von Handlungen gewisser Organe.

Nach den einleitenden Bemerkungen liegt für eine Darstellung des Verfassungsrechtes besonders nahe, ihren gesamten Gegenstand um die obersten Staatsorgane zu gruppieren. Es sollen aber in der vorliegenden Schrift außer den von der Verfassung eingesetzten Staatsorganen auch die von ihr vorgesehenen Staatsfunktionen ex professo betrachtet werden. Daran anknüpfend will ich das Zusammentreffen von Staatsorganen und Staatsfunktionen in den verschiedenen verfassungsmäßigen Verfahrensweisen, namentlich im Gesetzgebungsprozesse beleuchten.

Der Gesetzgeber ist das oberste Staatsorgan, die Gesetzgebung die höchste Staatsfunktion. Ihnen wendet sich die geschriebene Verfassung und mit ihr unsere Betrachtung zunächst zu. Die erste deutschösterreichische Verfassung verlieh die „gesetzgebende Gewalt" der „Provisorischen Nationalversammlung" (§ 2 Grundgesetz). Damit war das oberste Gesetzgebungsorgan geschaffen und die Handlungsfähigkeit des deutschösterreichischen Staates begründet. Allerdings war dieses Organ, wie schon sein Name besagt, nur als provisorisch gedacht. Schon das Gesetz über die Staats- und Regierungsform machte aber über jenes Organ eine Andeutung, das an Stelle des vorgenannten zu treten berufen war, über die „konstituierende Nationalversammlung". Der Artikel 3 dieses Gesetzes besagt: „Die konstituierende Nationalversammlung wird im Jänner 1919 gewählt." Damit war schon von vornherein für die Kontinuität der Gesetzgebung Sorge getragen, für den provisorischen Gesetzgeber, der — abgesehen von seinem Namen — zunächst eine zeitlich unbegrenzte Vollmacht hatte, ein zur baldigen Ablösung bestimmter Nachfolger ausersehen. Der ursprünglich in Aussicht genommene Termin der Neuwahlen konnte bekanntlich nicht eingehalten werden. Die im vorigen zitierte gesetzliche Terminierung wurde noch rechtzeitig durch das Gesetz vom 18. Dezember 1918 über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung, St. G. Bl. Nr. 114, abgeändert. Der Artikel 3 dieses Gesetzes bestimmt: „Die Wahl wird durch den Staatsrat auf einen Sonntag zu Beginn des Jahres 1919 ausgeschrieben." Der Staatsrat hat bekanntlich

den 16. Februar 1919 als Wahltag ausgeschrieben. An diesem Tage erlosch gemäß Art. 1 des Gesetzes über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung, St. G. Bl. Nr. 114 aus 1918, die provisorische und entstand die konstituierende Nationalversammlung, um am 4. März 1919 zum erstenmal zusammenzutreten.

Bevor wir uns aber der Betrachtung dieser gesetzgebenden Organe zuwenden, soll der Blick noch kurz bei einer Erscheinung verweilen, die wohl auch, wenn nicht ausschließlich, als „gesetzgebende Gewalt" anzusprechen ist. Die Nationalversammlung hat nämlich auch — allerdings in einer Erscheinungsform, die juristisch weder mit der gesetzlich sogenannten „konstituierenden" noch mit der „provisorischen" Nationalversammlung gleichzusetzen ist — nicht so sehr als gesetzgebendes Organ, als vielmehr als wirklich verfassunggebende und staatbegründende, als wahrhaftig konstituierende Gewalt fungiert. Dieser rechtsfremde, genauer über das Recht erhabene, weil die Rechtschöpfung einleitende Charakter kam der Nationalversammlung insolange zu, als Gesetze des neuen Staates noch nicht bestanden, als das erste grundlegende Gesetz gegeben wurde. In diesem Stadium gab es noch kein Organ, im besondern kein Gesetzgebungsorgan des neuen Staates und keine Gesetzesform des neuen Rechtes, sondern nur gesellschaftliche Mächte, die die Fähigkeit zur Umsetzung von Macht in Recht in sich hatten. Es war dies vornehmlich die Nationalversammlung, aber doch nicht die Nationalversammlung in ihrer heutigen Eigenschaft als Rechtserscheinung und Staatsorgan, sondern als Machterscheinung, die erst dem Rechtserzeugnisse der Nationalversammlung das Leben gab. Es wäre übrigens unrichtig, diese gesetzgebende Gewalt bloß bei der Nationalversammlung zu vermuten; wäre sie nicht in den überwiegenden Gesellschaftsschichten anerkannt gewesen, hätte sie insbesondere nicht die Unterstützung des Machtapparates des absterbenden Staates gefunden, so hätte ihr Beschluß nicht eine wirkende Verfassung zuwege gebracht. Die Nationalversammlung war nur Sprachrohr und Vollstrecker der gesellschaftlichen Mächte, die staatenbildende Kraft besaßen und tatsächlich — formell durch den Beschluß der im wahren Sinne des Wortes „konstituierenden" Nationalversammlung — eine neue Rechtsordnung und namentlich eine „gesetzgebende Gewalt" als Rechtserscheinung,

als Staatsorgan ins Leben riefen. Mit dem Verfassungsbeschlusse vom 30. Oktober 1918 war die Nationalversammlung zum Staatsorgane geworden, war sie rechtlich „konstituiert". Dies gilt bereits von der „provisorischen" und um so mehr von der durch diese ins Leben gerufenen „konstituierenden" Nationalversammlung[1]).

Die provisorische Nationalversammlung ist jenes Organ, das von der „konstituierenden" Nationalversammlung im soeben besprochenen eigentlichen Sinne des Wortes — von jener Trägerin der „gesetzgebenden Gewalt" — mit dem Gesetzgebungsrechte ausgestattet wurde. Soziologisch oder psychologisch gesprochen hat also die Nationalversammlung die höchste Staatsfunktion für sich selbst behalten. Juristisch darf man angesichts des vorliegenden Tatbestandes allerdings nicht von einem „Beibehalten", sondern nur von einem „Übertragen" sprechen, denn in dem geschilderten Prozesse wurde die Macht zum Rechte transformiert und der Schöpfer des Rechtes zum Rechtsunterworfenen gewandelt. Die Nationalversammlung, die den Beschluß über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt gefaßt hat, steht toto coelo — nicht ihrer Zusammensetzung, wohl aber ihrer Funktion und Qualifikation nach — von jener Nationalversammlung ab, die in diesem Beschlusse als Trägerin des Gesetzgebungsrechtes vorgesehen ist. Der Geburtstag dieses ersten und obersten Staatsorganes, des Gesetzgebers, bezeichnet zugleich auch den Geburtstag unserer geltenden Staats- und Rechtsordnung; und der Verfassungsbeschluß vom 30. Oktober 1918 bedeutet den Geburtsakt.

Man kann aber vielleicht den Geltungsbeginn der deutschösterreichischen Rechtsordnung und damit die Organqualität der Nationalversammlung auch bereits in einem früheren Zeitpunkt als gegeben annehmen, und zwar etwa in dem Augenblick, als in der ersten Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung (am 21. Oktober 1918) folgender Beschluß gefaßt wurde:

„Das deutsche Volk in Österreich ist entschlossen, seine künftige staatliche Ordnung selbst zu bestimmen, einen selbständigen deutschösterreichischen Staat zu bilden und seine

---

[1]) Vgl. hiezu Kelsen, Komm. II, S. 4 und meinen Artikel „Die Organisation der Gesetzgebung in Deutschösterreich", Zeitschrift f. öff. Recht, 1919, 1. Heft.

Beziehungen zu den anderen Nationen durch freie Vereinbarungen mit ihnen zu regeln.

Der deutschösterreichische Staat beansprucht die Gebietsgewalt über das ganze deutsche Siedlungsgebiet, insbesondere auch in den Sudetenländern."

Diese Projektion der deutschösterreichischen Rechtsordnung in einen Zeitraum, wo sie wohl noch nicht in Wirkung getreten war, jedoch bereits Äußerungen (wie die vorstehende) mit unverkennbarem Geltungsanspruch von sich gab, bringt eine gewisse Verschiebung der Rechtsmaterie mit sich, die um alle in dieses Vorstadium (mangelnder Wirksamkeit) fallenden Willensäußerungen bereichert wird. Auf diesem Wege wird z. B. insbesondere die Geschäftsordnung des österreichischen Abgeordnetenhauses Bestandteil des deutschösterreichischen Rechtes.

Fast ebenso wie die Geburtsstunde ist die Zusammensetzung unseres ersten Parlamentes eine ungelöste Frage. Zur Sitzung der Nationalversammlung, die den Beschluß über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt gefaßt hat, waren die deutschen Abgeordneten des ehemaligen österreichischen Abgeordnetenhauses eingeladen. Genauer, die bei den allgemeinen Reichsratswahlen des Jahres 1911 und bei Nachwahlen gewählten Abgeordneten der deutschen Wahlkreise, soweit sie bis zum 30. Oktober 1918 noch nicht ausgeschieden waren. Dieselben Personen galten auch für legitimiert, den Sitzungen der vom Verfassungsbeschlusse zum verfassungsmäßigen Gesetzgebungsorgane erhobenen Nationalversammlung mit beschließender Stimme anzuwohnen. Der Verfassungsbeschluß konstituiert aber mit keinem Worte ihre Gesetzgeberqualität, sondern setzt sie als gegeben voraus. Ebensowenig wie für die Begründung ergab sich aber auch für den Ablauf der Mandate ein gesetzlicher Anhaltspunkt, so daß man annehmen muß, die Mandate seien zunächst lebenslänglich, und die Legislaturperiode des Hauses unbegrenzt gewesen. Auch über subjektive Rechte der Mitglieder — Immunität, Vorrecht der öffentlichen Funktionäre, Diätenanspruch — schwieg die Verfassung, so daß, da eine Anwendung des einschlägigen österreichischen, auf den Reichsrat abgestellten, objektiven Rechtes ausgeschlossen war, derlei Rechte den Mitgliedern der Nationalversammlung abgesprochen werden mußten. Bevor aber ein dem österreichischen Gesetze über die Reichsvertretung analoges Gesetz über die Volksvertretung diese legislatorischen Fragen gelöst hat — das geltende

Gesetz über die Volksvertretung vom 14. März 1919 wurde erst von der gegenwärtigen konstituierenden Nationalversammlung und für sie geschaffen — haben das Gesetz vom 18. Dezember 1918 über die Einberufung der „konstituierenden" Nationalversammlung und die gleichzeitige Wahlordnung der Funktionsdauer der provisorischen Nationalversammlung ein nahes Ziel gesetzt. Mit diesen Gesetzen hatte die Vorläuferin des gegenwärtigen Parlamentes ihren politischen, übrigens auch gesetzlich (Art. 9 Ges. St. Reg. Form) inartikulierten Beruf, für das Zustandekommen eines echten, gewählten Parlamentes vorzusorgen, erfüllt und politisch sozusagen „ausgelebt". Die von ihr ins Werk gesetzten verfassungsmäßigen Wahlen vom 16. Februar 1919 — die ersten und bisher einzigen Parlamentswahlen auf dem Gebiete der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie — bereiteten ihr auch rechtlich und tatsächlich das Ende.

B. Die konstituierende Nationalversammlung.

Die von der Verfassung so genannte „konstituierende" Nationalversammlung — in der Ausdrucksweise neuerer Gesetze heißt sie „Nationalversammlung" schlechthin und tatsächlich war nicht bloß sie, sondern auch ihre unmittelbare Vorläuferin bereits „konstituiert" — ist aus den allgemeinen mit Gesetz der provisorischen Nationalversammlung vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 114, angeordneten Wahlen am 16. Februar 1919 hervorgegangen. Ihr Ursprung ist nicht originär, sondern leitet sich von der provisorischen Nationalversammlung her: die Rechts- und Staatskontinuität blieb an der Übergangsstelle zwischen dem provisorischen und definitiven Parlamente gewahrt. Mit dem Ges. V. V. hat übrigens das neue Parlament ausdrücklich, wenn auch etwas verspätet — es waren nämlich bereits vorher ein paar Gesetze beschlossen worden — die Rechtsnachfolge nach seinem Vorgänger angetreten. „Die vom Volke Deutschösterreichs gewählte konstituierende Nationalversammlung übernimmt als höchstes Organ des Volkes die oberste Gewalt der Republik": So verkündet feierlich der Artikel 1 des Gesetzes über die Volksvertretung vom 14. März 1919. Dieselbe Gesetzesstelle erklärt die provisorische Verfassung für rezipiert[1]) und stattet die

---

[1]) Daß die von dem provisorischen Parlamente geschaffene Verfassung ihren Schöpfer überdaure, war allerdings selbstverständlich, da sie nicht

konstituierende Nationalversammlung mit den Kompetenzen der provisorischen aus[1]).

Die Nationalversammlung besteht rechtlich aus 255 Mitgliedern[2]), die den gesetzlichen Titel „Abgeordnete" führen[3]). Bekanntlich haben aber im besetzten Staatsgebiete die Okkupatoren die Durchführung der Wahlen verhindert. So ging aus den Wahlen vom 16. Februar zunächst nur ein Rumpfparlament von 159 Abgeordneten hervor. Durch Einberufung der vollen Zahl von Mandatsträgern aus den Wahlkreisen Mittel- und Untersteier sowie Südtirol, wo die Wahlen nur teilweise stattgefunden hatten, erhöhte sich im April 1919 die Mitgliederzahl des Hauses auf 170. Die in tschecho-slowakischem Besitz befindlichen Gebietsteile sind in unserer Nationalversammlung nach wie vor unvertreten. Zwar hatte der vielgenannte § 40 W. O. vorgesehen, daß „im äußersten Notfalle", (wenn die Wahlen infolge von Krieg usw. „oder aus anderen Gründen" nicht durchgeführt werden können), der Staatsrat „die gebührende Zahl von Vertretern in die Nationalversammlung als deren vollberechtigte Mitglieder" einberufe (also eine wahlordnungsmäßige Ernennung von Volksvertretern), doch ist es bekanntlich zu dieser Einberufung durch den Staatsrat oder die (nunmehr an seiner statt hiezu zuständige) Staatsregierung nicht gekommen[4]).

---

von vornherein auf die provisorische Nationalversammlung abgestellt war. Wenn aber auch nicht die rechtliche, so war doch die faktische Möglichkeit gegeben, daß das neue Parlament den Nachlaß des alten ausgeschlagen und alle rechtlichen Brücken zu ihm abgebrochen hätte; diese Möglichkeit wurde aber mit dem Art. 1, Abs. 3 l. c. ausgeschlossen.

[1]) Eine solche Bestimmung war aus dem Grunde rechtslogisch geboten, weil der Verf. Beschl. und die Verf. Nov. alle parlamentarischen Kompetenzen (Gesetzgebung, Genehmigung von Staatsverträgen, Wahl von Staatsorganen) — mehr wohl aus Zufall denn aus Absicht — auf die provisorische Nationalversammlung abgestellt hatte. Die konstituierende Nationalversammlung hatte gemäß § 1 Verf. Beschl. zunächst nur die Kompetenz zur Verfassungsänderung, damit aber wohl auch die Fähigkeit, die Verfassung insoweit zu ändern, daß sie selbst in die verfassungsmäßigen Rechte ihrer Vorgängerin zu treten habe.

[2]) 250 aus dem geschlossenen Staatsgebiete, 5 aus dem Einschlußgebiete.

[3]) Die häufig gebrauchte Anrede „Nationalrat" entbehrt einer gesetzlichen Grundlage.

[4]) Beim gegenwärtigen Zustande, der mehr dem Geiste als dem Texte des Gesetzes entspricht, ergab sich die naheliegende Frage, ob dieses unvollständige Parlament überhaupt das verfassungsmäßige Gesetzgebungsorgan darzustellen vermöge. Das Gesetz vom 12. März 1919 über das Staats-

Die bezeichnete Anzahl von Abgeordneten bildet eine einzige Kammer.

Von der bezeichneten Mitgliederzahl genügt zu einem gültigen Beschluß des Hauses die Anwesenheit von nur fünfzig Mitgliedern und die absolute Stimmenmehrheit der Anwesenden (§ 7 Gesch. O. Ges.), so daß ein Gesetz mit der Zustimmung einer Mindestanzahl von 26 Abgeordneten zustandekommen kann — eine Ziffer, die sich proportional der Anzahl der anwesenden Mitglieder erhöht.

Als Organ der Verfassungsgesetzgebung[1]) funktioniert die Nationalversammlung zwar bei gleicher Zusammensetzung, aber unter abweichenden — erschwerten — Modalitäten; für die Schlußfassung über Verfassungsgesetze ist nämlich die Anwesenheit der Hälfte der (jeweiligen) Mitglieder und die Zweidrittelmehrheit der Anwesenden erforderlich.

Die Wahlordnung (Ges. vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 115), die unter dem Gesichtspunkte des Wahlrechtes der Staatsbürger behandelt werden wird, stellt eine eingehende gesetzmäßige Ordnung der Berufung der Abgeordneten und damit des ganzen Hauses dar. An eingehenderen Bestimmungen über die Abberufung des Hauses oder das Ausscheiden einzelner Mitglieder fehlt es aber beinahe. Das Gesetz sieht nur jenes („ipso iure"-) Erlöschen der Funktion des Hauses vor, das mit Ablauf der auf 2 Jahre festgesetzten Legislaturperiode eintritt; dies bewirkt selbstverständlich zugleich auch ein Erlöschen aller Mandate. Eine Auflösung des Hauses

---

gebiet, St. G. Bl. Nr. 175, beinhaltet den notwendig mißglückten Versuch, diese Frage der Gesetzlichkeit unserer Gesetzgebung — im Gesetzgebungswege zu lösen, indem der Artikel 2 l. c. erklärt: „Die verfassungsmäßige Tätigkeit der konstituierenden Nationalversammlung wird durch die gewaltsame rechtswidrige Verhinderung der Wahl eines Teiles ihrer Vertreter nicht beeinträchtigt." Wäre nämlich eine solche Beeinträchtigung tatsächlich die Folge der Wahlbehinderung, so könnte diese Folge durch einen Beschluß des Rumpfparlamentes, das, wenn überhaupt, dann auch zu diesem Beschlusse keine Legitimation besäße, schwerlich ausgeschlossen werden. In Wirklichkeit braucht wohl dem Fehlen der vollen Ziffer der Abgeordneten keine weiterreichende rechtliche Bedeutung zugeschrieben zu werden als dem Ausbleiben einzelner Mitglieder von den Sitzungen des Hauses. Die Verhinderung der Wahlen im besetzten Gebiete hätte hienach nur dann rechtliche Konsequenzen gehabt, wenn sie eine solche Anzahl von Mandaten betroffen hätte, daß das gesetzliche Quorum in Frage gestellt gewesen wäre.

[1]) Vgl. oben S. 39 ff.

könnte, da es an einem dem Parlamente im allgemeinen übergeordneten oder eigens hiezu ermächtigten Organe mangelt, nur im Wege eines Gesetzes, im besonderen — da es sich um eine Abänderung der verfassungsmäßig festgelegten Legislaturperiode handeln würde — eines Verfassungsgesetzes erfolgen. Dasselbe gilt für den Ausschluß einzelner Mitglieder aus dem Hause. Sonstige Fälle des Ausscheidens einzelner Mitglieder sind der Tod, die Ungültigerklärung einer Wahl durch den Wahlgerichtshof, die Verweigerung der für die Abgeordneten vorgesehenen Angelobung, ferner eine im ganzen sechzigtägige Abwesenheit eines Abgeordneten ohne Urlaub und trotz öffentlicher Aufforderung des Präsidenten zum Erscheinen im Hause, endlich — wenigstens nach der unserer Verfassung zugrunde liegenden, wenn auch vielleicht nicht verwirklichten Vorstellung — der Mandatsverzicht, schwerlich jedoch der Verlust des passiven Wahlrechtes[1]). Eine Ergänzung des Hauses ist für den Fall ermöglicht und zugleich vorgeschrieben, daß in einem Wahlkreise die Hälfte der Sitze durch den Abgang der gewählten Abgeordneten und Ersatzmänner erledigt ist; in diesem Falle verlieren auch alle anderen Abgeordneten und Ersatzmänner des Wahlkreises ihr Mandat und ist binnen dreier Monate eine Neuwahl durchzuführen (Art. 37 W. O.).

Auch für die konstituierende war gleich wie für die provisorische Nationalversammlung die Frage der Immunität ihrer Mitglieder ungeregelt, d. h. aber: das Privileg der Unverantwortlichkeit war zunächst nicht gegeben. Erst die Märzverfassung hat diese Vorzugsstellung der Abgeordneten (und auf diesem Wege zugleich erst die der Präsidenten) begründet; hiebei ist sie über das — im übrigen wörtlich nachgeahmte — Vorbild der österreichischen Verfassung in dem einen Punkte hinausgegangen, daß nicht bloß die gerichtliche, sondern überhaupt jede behördliche Verfolgung während der Legislaturperiode ausgeschlossen wurde[2]).

---

[1]) Kelsen, Komm. II, S. 124 (Punkt 4) etwas abweichender Meinung. — In meiner Abhandlung: „Kriegsdienst und Reichsratswahlrecht", Österr. Zeitschrift f. öff. Recht, 1917, habe ich den Nachweis versucht, daß die Voraussetzungen der Erwerbung eines Mandates nicht zugleich Bedingungen seiner Beibehaltung sind.

[2]) In einfachen Umrissen besteht also folgende Rechtslage: Für Abstimmungen: keine Verantwortlichkeit; für berufliche Äußerungen: Verantwortlichkeit nur vor dem Hause („Verfolgung" mittels der Disziplinar-

Zugleich mit der Immunität hat die Märzverfassung das für das österreichische Parlament bestehende Privileg öffentlicher Funktionäre — gleichfalls etwas erweitert — für die Nationalversammlung eingeführt: die dem Hause angehörenden öffentlichen Beamten und Funktionäre bedürfen zur Ausübung ihres Mandates keines Urlaubes (Art. 7 Ges. V. V.).

Zu den allgemeinen Rechten der Abgeordneten gehört endlich auch der Anspruch auf Diäten, die der § 16 des Gesch. O. Ges. als eine „Entschädigung für die Auslagen" erklärt, die „aus der Ausübung des Mandates" erwachsen[1]).

Die Sitzungen des Hauses sind öffentlich, sofern nicht ausnahmsweise über Verlangen des Präsidenten oder von 25 Mitgliedern die Öffentlichkeit durch Beschluß des Hauses ausgeschlossen wird. Die Mitglieder der Staatsregierung und ihre Vertreter sind befugt, an allen Beratungen des Plenums des Hauses und der Ausschüsse teilzunehmen und dortselbst das Wort zu ergreifen; anderseits kann das Haus die Anwesenheit der Regierungsmitglieder verlangen (Art. 8 Ges. V. V.).

Tag und Stunde der Sitzungen des Hauses werden, wofern das Haus nicht anders beschließt, vom Präsidenten festgesetzt. Schon auf diesem Wege kann sich — als Ausfluß der Anordnung des Präsidenten — eine formlose Vertagung herausstellen, die ja schon darin besteht, daß sich zwischen die Sitzungen sitzungsfreie Tage einschieben[2]). Eine formelle Vertagung der Nationalversammlung kann nur über Beschluß des Hauses erfolgen. Das Haus ist vor Ablauf der Vertagungszeit wieder zu berufen, wenn es mindestens fünfzig Mitglieder

---

mittel des Präsidenten); für strafbare Handlungen außerhalb des Hauses: behördliche Verfolgung nur mit Zustimmung des Hauses („Auslieferung"); Verhaftung auf frischer Tat ausnahmsweise ohne vorherige Befragung des Hauses zulässig, Aufrechterhaltung der Haft und weitere Verfolgung jedoch davon abhängig, daß das Haus nicht gegenteiligen Beschluß faßt (Art 6 Ges. V. V.). — Das Gesetz räumt den Mitgliedern des Hauptausschusses Immunität auch nach Ablauf der Wahlperiode auf Dauer ihrer Mandate ein, die bis zur Neuwahl eines Hauptausschusses durch das neugewählte Haus währen. Aus dieser Bestimmung ergibt sich auch die Fortdauer der Immunität der kraft Gesetzes dem Hauptausschusse angehörenden Präsidenten bis zur Neuwahl des Präsidiums.

[1]) Die Entschädigung beläuft sich auf 1000 *K* monatlich.

[2]) In der Regel finden an 1 bis 2 Tagen einer jeden Woche Haussitzungen statt, doch sind auch schon mehrwöchige Unterbrechungen der parlamentarischen Tätigkeit eingetreten.

schriftlich verlangen. Einen Sessionsschluß kennt die Verfassung nicht, vielmehr fällt die Sitzungsperiode mit der zweijährigen Wahlperiode zusammen (Art. 2 Ges. V. V.). Das hat die Folge, daß die Kontinuität der gesamten Tätigkeit des gegenwärtigen Hauses gewahrt wird.

C. Die Organe der Nationalversammlung.

Die Nationalversammlung, dieses höchste Staatsorgan, weist ihrerseits auch wieder — aus ihrer Mitte gewählte — Organe auf: den Präsidenten und seine beiden Stellvertreter, fünf Schriftführer und ursprünglich fünf, jetzt drei Ordner[1]. Zu diesen Einzelorganen kommen als kollegiale Organe die verschiedenen von und zugleich aus dem Hause gewählten Ausschüsse.

Was zunächst die Ausschüsse betrifft, ist vor allen der Hauptausschuß[2]) zu nennen, der Verfassungseinrichtung ist (Art. 10 und 11 Ges. V. V.), während die übrigen Ausschüsse auf Grund der autonomen Geschäftsordnung (§ 21) durch autonome Beschlüsse des Hauses ins Leben gerufen sind.

Der Hauptausschuß besteht aus dem Präsidenten der Nationalversammlung, der den Vorsitz führt, aus dem zweiten und dritten Präsidenten, die ihn im Vorsitze vertreten, und aus elf auf Grund der Verhältniswahl gewählten Mitgliedern. Die Einberufung des Hauptausschusses obliegt dem Präsidenten. Sie hat jedenfalls zu erfolgen, wenn sie fünf Mitglieder unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes verlangen. Die Mitgliedschaft des Hauptausschusses ist unvereinbar mit der Stellung des Staatskanzlers, eines Staatssekretärs oder eines Unterstaatssekretärs. Der Hauptausschuß ist ständig und bleibt im Amte, bis die neugewählte Nationalversammlung einen neuen Hauptausschuß gewählt hat. Im Falle des Rücktrittes des ganzen Ausschusses oder einzelner seiner Mitglieder ist unverzüglich eine Nachwahl einzuleiten. Zu einem gültigen Beschluß des Hauptausschusses ist die Anwesenheit der Mehrheit der gewählten Mitglieder und die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen

---

[1]) Die erste Wahl dieser Organe erfolgte am Beginn der ersten Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung vom 21. Oktober 1918. (Vgl. stenographisches Protokoll dieser Sitzung, S. 4.)

[2]) Die Einrichtung hat mehr dem Namen als der Sache nach den „Hauptausschuß" des deutschen Reichstages zum Vorbild.

erforderlich. Im Falle der Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden[1]).

Der Hauptausschuß, in dem wir nunmehr unschwer die bisher nur politische Einrichtung der Obmännerkonferenz wiedererkennen, ist gesetzlich zur „Regelung der Arbeiten des Hauses, zur ständigen Verbindung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung sowie zur Mitwirkung an der Bestellung der Staatsregierung" (Art. 10 Ges. V. V.) berufen. Einen besonderen Kompetenzfall enthält das Ges. St. Reg. (Art. 12), indem es Vollzugsanweisungen der Staatsregierung, mit denen die (gesetzliche) Zuständigkeit von Staatsämtern geändert wird, von der Zustimmung des Hauptausschusses abhängig macht.

Ein verfassungsmäßig vorgesehener Ausschuß war auch der Staatsrat — das vormalige oberste Exekutivorgan, doch wurde ihm vom Ges. St. Reg. (Art. 6) sein ganzer Wirkungskreis entzogen, womit er zu funktionieren aufhörte.

Die sonstigen Ausschüsse des Hauses sind wechselnd; sie können durch einfachen Beschluß des Hauses eingesetzt und aufgehoben werden[2]). Sie dienen hauptsächlich der Vorbereitung der Gesetzesvorschläge — namentlich für die zweite Lesung — und es ist eine bekannte Erfahrungstatsache, daß sich bei der Fülle der parlamentarischen Tätigkeit das Schwergewicht der gesetzgeberischen, der kodifikatorischen Tätigkeit vom Plenum des Hauses in die Ausschüsse verschoben hat.

In der Sitzung der Nationalversammlung vom 21. Oktober 1918 wurden drei Präsidenten gewählt, die in der Folge, wochenweise abwechselnd, den Vorsitz im Hause führten. Diesen zunächst rein tatsächlichen Zustand hat die Verfassungsnovelle (§ 1)

---

[1]) An den Sitzungen des Hauptausschusses nehmen Mitglieder der Staatsregierung nur über Einladung durch den Vorsitzenden teil. Der Hauptausschuß kann von ihnen alle Aufklärungen und Auskünfte verlangen. Die Beratungen des Hauptausschusses sind vertraulich.

[2]) Die gegenwärtigen Ausschüsse dieser Art sind (konform der Kompetenzverteilung der Staatsämter): der Verfassungsausschuß, Ernährungsausschuß, Ausschuß für Erziehung und Unterricht, Finanz- und Budgetausschuß, Ausschuß für Heerwesen, Ausschuß für Handel und Gewerbe, Industrie und Bauten, Justizausschuß, Ausschuß für Land- und Forstwirtschaft, Ausschuß für soziale Verwaltung, Ausschuß für Verkehrswesen, endlich der jüngst gewählte Ausschuß für Sozialisierung. — Als Ausschuß des Hauses ist schließlich auch die am 24. April 1919 gewählte Delegation unserer Nationalversammlung, die zum Verfassungsausschuß der deutschen Nationalversammlung entsendet wurde, anzusehen.

sanktioniert und zugleich die Gleichberechtigung der drei Präsidenten ausgesprochen. Die Märzverfassung (Art. 3 Ges. V. V.) änderte die Organisation der Präsidentschaft dahin ab, daß nunmehr einem einzigen Präsidenten zwei Stellvertreter (mit dem Titel eines zweiten und dritten Präsidenten) zur Seite stehen.

Auf dem Gebiete der Legislative, (das an dieser Stelle allein in Betracht kommt), sind die Funktionen der Präsidenten abgesehen von der Beurkundung der Vorsitz im Hause und Hauptausschusse[1]) — Funktionen, deren Rechte und Pflichten (bei weitgehender Ermessensfreiheit) vom Gesetze über die Volksvertretung und vom Geschäftsordnungsgesetze geregelt werden. Im übrigen ist die Rechtsstellung der Präsidenten durch den Verfassungsbeschluß, noch mehr durch die Verfassungsnovelle und am meisten durch die Gesetze über die Volksvertretung und Staatsregierung weit über die bloßer Vorsitzender und damit bloßer Legislativorgane hinausgewachsen[2]). Mit Rücksicht auf den Anteil dieser Funktionäre an der Exekutive wird der Einrichtung der Präsidentschaft an späterer Stelle eine genaue besondere Betrachtung gewidmet.

2. ABSCHNITT.

Die Gegenstände der Gesetzgebung.

A. Materielle und formelle Gesetze.

Die Verfassung hat, wie im vorigen Abschnitt gezeigt, die Frage beantwortet, wer die gesetzgebende Gewalt auszuüben habe; hat, wie im folgenden Abschnitt gezeigt werden soll, eingehend die Frage behandelt, wie sie ausgeübt wird, hat jedoch

[1]) Beiläufig ist hier auch noch der § 9 des Gesch. O. Ges. zu nennen: „Der Präsident genehmigt im Einvernehmen mit dem zweiten und dritten Präsidenten innerhalb des festgestellten Staatshaushaltes die Ausgaben für die Nationalversammlung und ernennt deren Beamte und Diener."

[2]) Das übersahen insbesondere die autonomen Geschäftsordnungsbeschlüsse vom 6. Februar und vom 5. März 1919, indem sie den Präsidentschaftsdienst neu und abweichend von den bisherigen Gesetzen regelten, als ob es sich hiebei um eine bloße in die Autonomie des Hauses fallende Angelegenheit handle. — Vgl. hiezu auch meinen Artikel „Das Staatsoberhaupt der Deutschösterreichischen Republik", Zeitschrift für Verwaltung vom 20. Februar 1919.

die weitere, ebenbürtige Frage offen gelassen, worin die gesetzgebende Gewalt besteht, was sie zum Gegenstande habe. Während der „Gesetzgeber" des näheren bezeichnet wird; während das Gesetzgebungsverfahren eingehend beschrieben wird, findet sich für den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, für die Funktion der Gesetzgebung keine Spur von Definition.

Die Erklärung dieses Verhaltens des positiven Rechtes liegt darin, daß die gesetzgebende Gewalt als inhaltlich unbeschränkt gilt. Und diese Annahme ist auch bedingungsweise richtig. Wenn nur einzelne Gegenstände der Gesetzgebung aufgeführt sind, ohne daß diese Aufzählung als bloß beispielsweise gekennzeichnet wäre, dann ist die Gesetzgebung auf diese ausdrücklich aufgeführten Aufgaben beschränkt. Mit der Ermächtigung zur Gesetzgebung schlechthin sind dem Gesetzgeber tatsächlich alle denkbaren Gegenstände der Gesetzgebung freigegeben.

Die Vorstellung, daß der Gesetzgeber unter Umständen nicht alles, was ihm beliebt, in das Bereich seiner Regelung ziehen könne; daß der Staat möglicherweise an der Erfüllung gewisser Staatszwecke gehindert sein könne, weil es ihm an Organen mangelt, die zur Erfüllung dieser Aufgaben zuständig sein würden, ist allerdings nicht geläufig. Man meint, daß dem Gesetzgeber als dem Inhaber der höchsten, der gesetzgebenden Staatsgewalt, schlechthin alles zustehe, was ihm beliebt[1]. In der Tat ist aber der Inhalt der Gesetzgebungsbefugnis nicht in starrer, vorweg feststehender Gestalt gegeben, sondern durchaus beweglich und von der positivrechtlichen Anordnung abhängig. Und er ist nicht unbeschränkt, sondern in beliebiger, mehr oder minder weitgehender Weise beschränkbar oder — vielleicht richtiger gesehen — erstreckbar: das letztere insofern, als der gesamte Inhalt der Gesetzgebungsfunktion

[1] Es ist eine der Haupterkenntnisse der Staatsrechtslehre Hans Kelsens, daß er zugleich mit der Reduktion des Rechtes auf den Staat auch den Staat, (den die heutige Jurisprudenz zum großen Teil außerhalb des Rechtes stehend annimmt), auf das Recht zurückführt. Während also nach der herrschenden Lehre Recht und Staat zwei sich schneidende Kreise darstellen, fällt nach Kelsens Auffassung das Staatsbereich mit dem Rechtsbereich zusammen. Im besonderen zeigt sich diese Komgruenzierung von Staat und Recht darin, daß die Staatsaufgaben nur als rechtlich geordnete Kompetenzen von Staatsorganen aufscheinen, daß also auch das Recht und nur das Recht Erkenntnisgrund der Staatszwecke ist. Vgl. „Hauptprobleme der Staatsrechtslehre", Tübingen 1911.

Gegenstand positivrechtlicher Anordnung ist, indem das positive Recht von Grund auf die Staatsaufgaben schafft, nicht vorfindet.

Es ist eine Funktion der Verfassung, die Gegenstände der Gesetzgebung zu bezeichnen, mit anderen Worten die Kompetenz des Gesetzgebers zu umschreiben. Die deutschösterreichische Verfassung erfüllt diese Aufgabe mit wenigen einfachen und bündigen Bestimmungen. Der § 2 des Grundgesetzes besagt: „Die gesetzgebende Gewalt wird von der Provisorischen Nationalversammlung selbst ausgeübt." Dies ist sogar die einzige Bestimmung, in der ex professo von der gesetzgebenden Gewalt, und zwar zugleich von der Gesetzgebung im materiellen und formellen Sinn die Rede ist. Erst wenn man nach sonstigen Funktionen des durch die vorbezeichnete Funktion als Gesetzgeber qualifizierten Staatsorganes forscht, ergeben sich weitere „Gesetzgebungsaufgaben" dieses a potiori sogenannten „Gesetzgebers". Es ist dies die Genehmigung von Staatsverträgen, ferner — was sachlich eigentlich auf ein ganz anderes Blatt gehört — die Bestellung gewisser Organe sowie sonstige autonome Funktionen des Hauses.

Das Grundgesetz sprach die Gesetzgebungsbefugnis ohne alle Einschränkung der provisorischen Nationalversammlung zu. Damit war nicht nur eine Mitwirkung anderer gesetzgebender Faktoren an den Gesetzgebungserzeugnissen der Nationalversammlung, sondern auch eine Teilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen der Nationalversammlung und anderen gesetzgebenden Organen ausgeschlossen. Insbesondere waren damit auch jene Beschränkungen der Gesetzgebung des Zentralparlamentes fallen gelassen, die seinerzeit das Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung zugunsten der Landtage in bekanntlich sehr wenig deutlicher kasuistischer Weise aufgestellt hatte[1]). Mit einem Wort gesagt, war damit vorläufig ein Gesetzgebungsmonopol der Nationalversammlung begründet. Dieses Monopol wurde nach der (anfechtbaren) Auffassung der Praxis bereits mit dem Gesetze vom 14. November 1918 über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, zweifelsohne aber mit dem Ges. V. V. vom 14. März 1919 zugunsten der Landesversammlungen, (welche mit der Nationalversammlung auf dem Gebiete der ehemaligen Landtagskompetenz

[1]) Vgl. § 11 des Gesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. Nr. 141.

von Anbeginn mit Erfolg tatsächlich konkurriert hatten), nun auch rechtlich durchbrachen. Das alleinige Gesetzgebungsrecht der einzigen Kammer unserer Nationalversammlung in Staatsangelegenheiten blieb jedoch bis heute unberührt.

Der Mangel eines einschränkenden Zusatzes bei Verleihung der Gesetzgebungsbefugnis wirkt aber auch in der Richtung aus, daß die Nationalversammlung in den möglichen Gegenständen der Gesetzgebung nicht beschränkt ist[1]). Welche diese Gegenstände sind, bestimmt sich in unserem Falle, wo der Gesetzgeber schweigt, nach der allgemeinen Rechtslehre. Von dieser wird das Gesetz als die typische und letzten Endes notwendige Form der Rechtsnorm bestimmt. Jeder Rechtssatz, namentlich jede Rechtspflicht, jede Freiheitsbeschränkung muß auf ein Gesetz — sei es auch nicht ein diesen Rechtssatz unmittelbar enthaltendes, sondern bloß ihn delegierendes Gesetz — zurückzuführen sein. Und so ergibt sich als Gesetzgebungskompetenz schlechthin die Fähigkeit, Rechtssätze beliebigen Inhaltes aufzustellen oder zu deren Aufstellung die Vollmacht zu geben[2]).

Gegenstände der Gesetzgebung sind sonach im Sinne der deutschösterreichischen Verfassung z. B. die Regelung des Unterrichts-, des Kultus-, des Sanitäts-, des Gewerbe-, des Landeskultur-, des Polizeiwesens; die Zivil- und Strafjustizpflege; die Ordnung der Steuer- und Wehrpflicht und vieles dergleichen mehr. Während aber vor der Märzverfassung alle diese denkbaren Gegenstände der Gesetzgebung im Sinne der General-

---

[1]) Für die übliche Auffassung hat die ausdrückliche Zuteilung von Gesetzgebungskompetenzen nur den Sinn, gegenüber der Kompetenz eines anderen gesetzgebenden Organes eine Grenzabscheidung zu schaffen. Nach der hier vertretenen Auffassung erfüllt aber eine gesetzliche Aufzählung von Gesetzgebungskompetenzen auch den Zweck, aus dem Kreise der potentiell möglichen Staatsaufgaben bestimmte Zwecke, die allein in dem betreffenden Staate aktualisiert werden sollen, herauszuheben.

[2]) Gerade diese umfassendste Gesetzgebungskompetenz ist die einfachste. Jede Kompetenzbeschränkung ist zu einer weitläufigen Kasuistik genötigt. Als abschreckendes Beispiel kann der § 11 des Gesetzes über die Reichsvertretung, St. G. Bl. Nr. 141 aus 1867, angeführt werden, der nach Art der Enumerationsmethode eine Anzahl — oder besser Unzahl — von Gesetzgebungskompetenzen aufzählt, durch deren Summierung sich sodann die Gesamtzuständigkeit ergibt. Die andere Methode ist die der Subtraktion; eine Generalklausel bezeichnet den idealen Umfang der Gesetzgebungskompetenz, von dem jedoch dann durch die Aufzählung von Ausnahmen Abstriche gemacht werden.

klausel des § 2 Verf. Beschl. unterschiedslos der Nationalversammlung zugeordnet waren, muß sich diese nach der Märzverfassung auf Grund des Art. 12 Ges. V. V., der die Landesgesetzgebung in ihrem ehemaligen Stand wiedereinsetzte, mit den Landesversammlungen in die Summe der Gesetzgebung teilen. Der Wirkungskreis der Nationalversammlung auf dem Gebiete der Rechtsetzung (materiellen Gesetzgebung) ist also jetzt um die — in ihrem Umfange allerdings nicht eindeutig feststehende — Gesetzgebungskompetenz der Landesversammlungen vermindert. Die actio finum regundorum zwischen den beiden Teilgebieten wurde im Gesetze vermieden, wird hier jedoch im Abschnitte „Autonomie und Selbstverwaltung" versucht werden.

In diesem Zusammenhang ist noch ein Gegenstand der Gesetzgebung zu verzeichnen — die Gesetzesrevision. Auch sie ist nämlich ein Vorbehalt des Organes, das zur Gesetzgebung berufen ist, wobei nur fraglich ist, ob überhaupt jenes Organ, das zur Gesetzgebung kompetent erklärt ist, zugleich auch zur Gesetzesänderung zuständig ist. Nach meiner Auffassung liegt in der bloßen Ermächtigung zur Gesetzgebung nicht schon die Ermächtigung zur Gesetzesänderung[1]. Immerhin mag man aus manchen Bestimmungen unserer Gesetze, welche mehr oder minder deutlich Gesetzesänderungen vorsehen, die Ermächtigung zu Gesetzesänderungen entnehmen. Allerdings hat eine positive Rechtsauffassung Bedenken, eine solche Ermächtigung, die sich nur hie und da andeutungsweise vorfindet, zu generalisieren[2].

Was einzig de lege lata sozusagen die Lage rettet und die — praktisch unausweichliche — Gesetzesänderung wohl auch rechtlich möglich macht, ist die Tatsache, daß der Nationalversammlung abgesehen von der Gesetzgebungskompetenz die oberste Gewalt im Staate eingeräumt ist (§ 1 Grundgesetz), was die Verfügungsmacht über die Gesetzgebung mitsamt der Gesetzesänderung als eine daraus abgeleitete Gewalt in sich schließt.

De lege ferenda wäre, falls der Gesetzgeber auch zur Gesetzesänderung zuständig sein soll, zu wünschen, daß die

---

[1] Vgl. die Ausführungen über die Frage der Zulässigkeit von Verfassungsänderungen (oben S. 40) und meine Abhandlung „Die Rechtseinheit des österreichischen Staates", Archiv des öffentl. Rechts, 1917, Bd. I, S. 56 ff.

[2] Das Argument der Analogie, das in dieser Richtung spricht, wird durch das argumentum a contrario paralysiert.

Nationalversammlung gleichwie zur Gesetzgebung auch zur Gesetzesänderung ausdrücklich für zuständig erklärt werde[1]).

Ein besonderer Gegenstand der Gesetzgebung ist endlich die Verfassungsgesetzgebung. Das Gesetzgebungsrecht schließt die Vollmacht hiezu nicht ohneweiters ein. Nach österreichischem Rechte waren bekanntlich gewisse Gesetzgebungsakte, soweit sie in die aus dem Grundgesetz und einige ihnen nahestehenden Gesetzen gebildete Verfassung eingegriffen haben, den gewöhnlichen Gesetzgebungsformen entrückt. Man muß den mit qualifizierter Mehrheit und Quorum beschließenden Gesetzgeber, um seiner Sonderstellung gerecht zu werden, als ein besonderes, und zwar höheres Staatsorgan auffassen. Schon gelegentlich der Betrachtung der Gesetzgebungsorgane wurde festgestellt, daß der deutschösterreichischen Rechtsordnung eine derartige Überhöhung ihres Gesetzgebers, ein solcher höher qualifizierter Spezialgesetzgeber vorerst fremd war. Die mit Kompetenzhoheit und nicht bloß mit Gesetzgebungskompetenz ausgestattete Nationalversammlung besorgte auch die Verfassungsgesetzgebung einschließlich der Verfassungsänderung.

Der § 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung hat jedoch die Verfassungsgesetzgebung an erschwerte Voraussetzungen geknüpft, einem qualifizierten Gesetzgeber übertragen[2]).

In den vorstehenden Fällen handelte es sich um die sogenannte materielle Gesetzgebung, die dadurch, daß sie in den Wirkungskreis des Parlamentes gestellt ist, zugleich zur formellen Gesetzgebung wird. Freilich ist nicht alle materielle Gesetzgebung, nicht jegliche Normsetzung Gesetzesvorbehalt. Im Grunde ist, — was erst bei der Behandlung der Exekutive mit voller

---

[1]) Ausnahmsweise kann die Gesetzesänderung auch in den Wirkungskreis untergeordneter Staatsorgane gelegt sein, nämlich im Falle einer gesetzlichen Ermächtigung dieses Inhaltes. Es kommt z. B. nicht selten vor, daß das Gesetz die Regierung ermächtigt, es unter gewissen Voraussetzungen gänzlich oder teilweise außer Kraft zu setzen. (§ 41 der Wahlordnung ermächtigt den Staatsrat, das Richtigstellungsverfahren im Wahlverfahren fallen zu lassen. Der Staatsrat hat von dieser Ermächtigung in der Vollzugsanweisung vom 8. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 12, Gebrauch gemacht.) Die derogatorische Kraft dieser Verordnungen ist selbstverständlich nicht in ihnen selbst gelegen, sondern leitet sich aus dem Gesetze ab, das sich in diesem Falle gewissermaßen selbst einen Endtermin setzt. In ähnlicher Weise wäre im Falle einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Gesetzgebers zur Gesetzesänderung die derogatorische Kraft des abändernden Gesetzes auf die Derogationsklausel der Verfassung zurückzuführen.

[2]) Das Nähere oben S. 51.

Deutlichkeit zutage treten kann —, alle abstrakte und generelle Gesetzgebung nichts als Rahmengesetzgebung. Die aktuellste Rechtspflicht ist jene, die sich aus der Entscheidung und Verfügung, wie überhaupt jede, die sich aus einer individuellen oder konkreten Rechtserscheinung ergibt, denn jede andere, jede abstrakte und generelle Rechtspflicht muß erst im Wege eines Prozesses, der zur Entscheidung und Verfügung führt, konkretisiert und individualisiert werden. Mit dem Erfordernisse der Gesetzesform für jeden Rechtssatz ist noch nicht der Frage präjudiziert, wie weit das Gesetz bei der innerlichen Durcharbeitung einer Gesetzgebungsmaterie geht und wie weit es hiebei der Gesetzesanwendung vorarbeitet. Dem Erfordernisse der Gesetzesform ist Genüge geleistet, wenn nur der weiteste Rahmen abgesteckt ist, innerhalb dessen die Verordnungsgewalt sodann selbst im weitestgehenden Maße ihren gesetzgeberischen Beruf ausüben oder das Ermessen des unmittelbaren Rechtsanwenders in den Gestalten der Entscheidung und Verfügung das gesetzliche Blankett ausfüllen mögen.

Damit, daß für die vorbezeichneten Gesetzesinhalte die Gesetzesform vorgeschrieben ist, ist noch nicht gesagt, daß diese Rechtserscheinungen unter dem Titel des „Gesetzes" auftreten müßten. Der „Form" des Gesetzes ist Genüge getan, wenn ein Beschluß der Nationalversammlung in einer der Gesetzesform bedürftigen Materie vorliegt. Es besteht kein Anstand, daß sich diese Beschlüsse auch in ihrem Titel als das geben, was sie ihrer Form und ihrem Inhalte nach sind — eben als „Beschlüsse".

Von den bisherigen deutschösterreichischen Gesetzen formellen und materiellen Charakters nennt sich gleich der erste einfach Beschluß — das erste, wichtigste, das Grundgesetz. Das hat freilich seine besonderen Gründe. Dieser Beschluß schafft nämlich erst die Gesetzesform, das Gesetz im formellen Sinn, indem er die materielle Gesetzgebung in den Wirkungskreis eines Parlaments stellt. Der Beschluß selbst war selbstverständlich noch nicht an dieses von ihm pro futuro aufgestellte Erfordernis gebunden. Und wo noch nicht die Form des Gesetzes als Verfassungseinrichtung feststand, wäre wohl auch der Name „Gesetz" verfrüht gewesen.

Nicht mehr trifft diese Erwägung auf die unter Nr. 2 und 3 des St. G. Bl. kundgemachten Beschlüsse zu, deren

ersterer das Verbot aussprach, Nationalgarden zu bilden und deren letzterer die Zensur aufhob. Jener bedeutet einen Eingriff in die persönliche Freiheit, dieser die Aufhebung eines solchen bisher zurecht bestandenen Eingriffes[1]). Beide Beschlüsse sind also materielle Gesetze. Der unter Nr. 4 des St. G. Bl. kundgemachte Beschluß der Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918, mit dem ein Arbeitsamt errichtet wurde, ist seinem Inhalt nach ein typisches Organisationsgesetz. Auch der Amnestiebeschluß, St. G. Bl. Nr. 25, stellt sich, als Modifikation einer gegebenen Rechtslage, seinem Wesen nach als materielles Gesetz dar, das demnach auch der Gesetzesform bedurfte[2]). Der Mangel des Titels „Gesetz" ist aber in allen diesen Fällen eine rechtlich einwandfreie Anomalie. In neuerer Zeit treten materielle Gesetze ausnahmslos auch unter dem Titel „Gesetz" auf.

Neben den vorerwähnten materiellen Gesetzen, die den bloßen Titel „Beschluß" führen, kommen auch einfache Beschlüsse des Hauses vor, die ohne den Titel und Inhalt

---

[1]) Der Beschluß über die Aufhebung der Zensur wurde in derselben Sitzung wie der über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt gefaßt, jedoch erst nach ihm. Die Zensur war mithin im Zeitpunkt der Schlußfassung bereits für die deutschösterreichische Rechtsordnung rezipiert, mithin ein Gegenstand eventueller Rechtsänderung. Eine andere denkbare, aber systematisch kaum bessere Form einer dasselbe erzielenden Schlußfassung wäre die gewesen, die Zensur vorweg aus den Gegenständen der Rezeption auszunehmen.

[2]) Dieser Gedanke kommt auch im Grundgesetze über die richterliche Gewalt insofern zum Ausdruck, als im § 16, 1. Absatz, „das Recht, Amnestie zu erteilen, der Nationalversammlung vorbehalten" wird. Es ist dies nicht als eine Übertragung der Kompetenz zur Amnestie an das Gesetzgebungsorgan, sondern im Gegenteil als eine ausdrückliche Verweigerung der — in unserem Falle üblichen — Delegierung eines Stückes der Gesetzgebungsgewalt an die Exekutive (Staatsrat, nunmehr Regierung) aufzufassen. Ich möchte nicht annehmen, daß der Staatsrat auch nur vorübergehend, nämlich seit und gemäß dem Gesetz über die Staats- und Regierungsform, zur Erteilung der Amnestie ermächtigt gewesen sei. Der Artikel 3 dieses Gesetzes überträgt zwar seinem Wortlaut nach alle Rechte, die nach der Verfassung der Reichsratsländer dem Kaiser zustanden, auf den Staatsrat, doch muß man wohl, wenn man nicht zur Annahme einer weitgehenden Abänderung des Grundgesetzes gelangen will, daran festhalten, daß die Rechte der Nationalversammlung, auf die schon gemäß dem Grundgesetze die wichtigsten Rechte des Kaisers übergegangen waren, durch das Gesetz über die Staats- und Regierungsform unberührt geblieben sind. Zu diesen unter dem Titel der „gesetzgebenden Gewalt" vom Kaiser auf die Nationalversammlung übergegangenen Rechten gehört auch das der Gewährung der Amnestie.

eines Gesetzes doch dessen Form aufweisen, indem sie — überflüssigerweise — beurkundet und im St. G. Bl. kundgemacht wurden. Die Reihe dieser gesetzlich inartikulierten Wünsche und Erklärungen des Parlamentes bilden ein Aufruf, die Kenntnisnahme der Beitrittserklärungen der Länder und wohl auch die „Staatserklärung" (St. G. Bl. Nr. 6, 23 und 40 aus 1918).

Das gerade Gegenstück der anfänglich unter dem Titel „Beschluß" publizierten materiellen Gesetze sind die späteren formellen (und auch Gesetz benannten) Gesetze, denen ein Gesetzesinhalt mangelt. Beispiele dieser Art sind die Gesetze vom 12. März 1919, St. G. Bl. Nr. 174 und 175, über die Staatsform und das Staatsgebiet. Hieher gehört auch die im parlamentarischen Leben übliche gesetzliche Inartikulierung von Verwaltungsakten.

B. Die Genehmigung von Staatsverträgen.

Für Staatsverträge [1]) war in der ersten Anlage der Verfassung ausdrücklich keine Vorsorge getroffen [2]). Staatsverträge finden sich weder im Grundgesetze als Gegenstände der Gesetzgebung noch auch etwa im Gesetze über das Staatsgesetzblatt unter jenen Gegenständen aufgezählt, die zur Kundmachung im St. G. Bl. bestimmt sind. Was für Folgen dieses Schweigen des Gesetzgebers in bezug auf die Frage der Zulässigkeit von Stastsverträgen hatte, läßt sich nicht eindeutig bestimmen.

Zunächst gilt — oder galt — es der durch die unausrottbare Kontinuitätsvorstellung nahegelegten Auffassung entgegenzutreten, als ob die Vorschrift des § 11, Punkt *a* des Gesetzes über die Reichsvertretung auf die Nationalversammlung sinngemäß anzuwenden wäre. Diese Bestimmung wurde, weil sie auf den Reichsrat abgestellt ist, nicht übernommen. Daher wäre es eine jeder Grundlage entbehrende Auslegung gewesen, daß die Handelsverträge und die übrigen vordem an die Zustimmung

---

[1]) Vgl. für das Folgende insbesondere das überaus inhalts- und aufschlußreiche Buch von Dr. Leonidas Pitamic, Die parlamentarische Mitwirkung bei Staatsverträgen in Österreich, Wien 1915.

[2]) Das Recht der Staatsverträge findet hier und an den übrigen Orten, wo es in das deutschösterreichische Verfassungsrecht hereinspielt, eine bevorzugte Berücksichtigung, die darin begründet ist, daß es in der nächsten Zeit, wo der Friedenszustand herbeizuführen und mit der ganzen Welt Vertragsbeziehungen anzuknüpfen sein werden. eine bedeutende praktische Rolle zu spielen berufen scheint.

des Reichsrates gebundenen Verträge der Nationalversammlung vorbehalten, die übrigen irgendwelchen Organen der Exekutive übertragen gewesen seien.

Angesichts der ursprünglichen Rechtslage, daß die Verfassung über Staatsverträge völlig schwieg, war die nächstliegende Frage die, ob zunächst überhaupt eine rechtliche Möglichkeit zum Abschluß von Staatsverträgen vorhanden gewesen sei[1]. Und wenn schließlich auch, wie ich glaube, die Frage zu bejahen war, so kommt man zu diesem Ergebnis nur auf einem unvermeidlichen Umweg. Jede Organhandlung bedarf irgend einer, keineswegs immer ausdrücklichen, gesetzlichen Ermächtigung. Es wäre von vornherein nicht undenkbar, daß selbst untergeordnete Exekutivorgane zum Abschluß von Staatsverträgen ermächtigt sind. Es fand sich aber nirgends eine solche unmittelbare oder mittelbare Ermächtigung ausgesprochen[2]. Daher war der Abschluß oder — was damit zusammenfällt — die Genehmigung der Staatsverträge der Nationalversammlung vorbehalten, wobei streng genommen der Vertrag nicht als Staatsvertrag seine verbindliche Kraft erhalten konnte, sondern nur als Gesetz. Es fehlte nämlich auch eine Bestimmung, durch die der Nationalversammlung die Vollmacht zum Abschluß von Staatsverträgen erteilt worden wäre. Da sie aber gemäß § 1 des Grundgesetzes die oberste Gewalt im Staate ausübt, konnte sie sich in der Gesetzesform — wiederum ist der Titel „Gesetz" nicht erforderlich — im einzelnen Fall diese Vollmacht erteilen. Es geschieht dies durch jenen — darüber hinaus der Beurkundung

---

[1]) Es sei auf die S. 57 vermerkte Auffassung Kelsens verwiesen, wonach jeder Staatszweck, damit er überhaupt als gegeben angenommen werden könne, einer irgendwie erkennbaren Verankerung in der Verfassung bedarf.

[2]) In der Verordnungsgewalt kann die Ermächtigung zum Abschlusse von Staatsverträgen nicht eingeschlossen sein und noch weniger in anderen Verwaltungsbefugnissen. Der Staatsvertrag bindet den Staat wie ein Gesetz. Zu seiner Aufhebung ist, wie noch zu zeigen sein wird, mindestens ein Gesetz erforderlich. Die Verordnung ist aber an den Rahmen des Gesetzes gebunden und kann wieder nur durch eine Verordnung aufgehoben werden.

Wenn unter dem verschleiernden Titel von Regierungsübereinkommen von irgendwelchen Organen des deutschösterreichischen Staates Staatsverträge geschlossen wurden, so ist dies eine Nachwirkung der Traditionen österreichischer Außenpolitik, die von der Verfassung und gar von dem politischen Prinzipe des Verfassungsstaates nicht gerade angekränkelt war.

und Kundmachung bedürftigen — Beschluß des Hauses, der dem betreffenden Staatsvertrage die parlamentarische Genehmigung erteilt. In diesem Beschlusse lag aber nicht, wie bei der Gesetzgebung, eine Anwendung der Verfassung, sondern eine partielle Verfassungsänderung, indem der konkrete Staatsvertrag in den Formen der Gesetzgebung zugelassen wurde, während die abstrakte Institution der Staatsverträge der Verfassung fremd war. Die Zuständigkeit der Nationalversammlung zur Genehmigung von Staatsverträgen nach deutschösterreichischem Verfassungsrechte überhaupt ergab sich aber nur auf dem Wege, daß die Form der verbindlichen Schlußfassung über einen Staatsvertrag zur Verfassungsänderung genügte; ergab sich also nur auf dem Umweg materieller Verfassungsänderung, die allerdings, da sie sich nicht in unterscheidenden erschwerten Formen abspielen mußte, dicht verhüllt und von der gewöhnlichen Schlußfassung der Nationalversammlung kaum zu unterscheiden war.

An diesem Rechtszustande hat die Verfassungsnovelle eine grundsätzliche Änderung vorgenommen. Indem sie verschiedene Organe zum Abschluß, zur Genehmigung und zur Ratifikation von Staatsverträgen ermächtigt, rückt sie die Staatsverträge in die Sphäre von Gesetzgebungsakten oder Regierungshandlungen, die sich durchgängig als Ausführungs-, als Vollzugsakte jener verfassungsmäßigen Delegation darstellen. In diesem Rahmen sollen die Staatsverträge nur so weit in Betracht gezogen werden, als sie in den Wirkungskreis des Parlamentes fallen.

Nachdem der § 5 der Verfassungsnovelle im 1. Absatz zur Genehmigung von Staatsverträgen grundsätzlich den Staatsrat berufen hat, bestimmt der 2. Absatz: „Nur Handelsverträge und solche Staatsverträge, die eine Veränderung des Staatsgebietes zur Folge haben, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch die Provisorische Nationalversammlung." Mit dem Ges. V. V. ist auch auf dem Gebiet des Rechtes der Staatsverträge an die Stelle der provisorischen Nationalversammlung die konstituierende, an die Stelle des Staatsrates die Staatsregierung getreten.

Das Erfordernis der Genehmigung von Staatsverträgen durch die Nationalversammlung ist also der Textierung des Gesetzes nach die Ausnahme von der Regel, die in der Genehmigung von Staatsverträgen durch die Regierung be-

steht. Tatsächlich ist aber der Begriff des Handelsvertrages derart umfassend, der Einschlag in modernen Verträgen, der sie als Handelsverträge qualifiziert, so häufig, daß sicherlich die große Mehrzahl der Staatsverträge an die Genehmigung der Nationalversammlung gebunden ist. Eine wichtige Ausnahme von diesen in die Kompetenz der Nationalversammlung fallenden Verträgen bilden nur jene Staatsverträge, die „mit den Regierungen der übrigen auf dem Gebiete der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie begründeten Nationalstaaten . . . zur einstweiligen Regelung der gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen" geschlossen werden; diese Handelsverträge, die in der Praxis unter dem Titel der Regierungsübereinkommen geläufig sind[1]), fallen gemäß § 10 der Verfassungsnovelle in die Kompetenz des Staatsratsdirektoriums, nunmehr ebenfalls in die der Staatsregierung.

Unter dem Titel der Handelsverträge fallen alle Staatsverträge handelspolitischen Inhalts in die Kompetenz der Nationalversammlung; in der Vorkriegszeit war ein Handelsvertrag in erster Linie durch zollrechtliche Bestimmungen als solcher charakterisiert; heute sind Bestimmungen über den Güteraustausch (Kompensationsverkehr und ähnliches) in den Vordergrund getreten. Es genügt, wenn irgend eine noch so untergeordnete Bestimmung des Vertrages handelspolitischen Inhaltes ist: der ganze Vertrag wird dadurch als Handelsvertrag qualifiziert und an die Genehmigung der Nationalversammlung gebunden.

Die zweite Gruppe von Verträgen, zu deren Gültigkeit die Genehmigung der Nationalversammlung verfassungsgemäß erforderlich ist, sind die Verträge, „die eine Veränderung des Staatsgebietes zur Folge haben". Unter diesem Gesichtspunkt wird vor allem auch der — fälschlich so genannte — „Friedensvertrag"[2]) die Nationalversammlung beschäftigen, da kaum anzunehmen ist, daß das rechtlich umschriebene Staatsgebiet

---

[1]) Selbstverständlich gibt es auch außerhalb dieser Kategorie von Staatsverträgen noch Regierungsübereinkommen; dieses Wort bezeichnet ja nur eine Methode des Vertragsabschlusses, die sich auf den mannigfachsten Inhalt erstreckt und jedenfalls nicht auf Handelsverträge beschränkt ist. Aber jedes Regierungsübereinkommen bedarf je nach dem Gegenstande der Genehmigung des Parlamentes oder der Staatsregierung.

[2]) Vgl. oben S. 7.

vom Friedenskongresse völlig unverändert anerkannt wird[1]), sondern gewisse Gebietsänderungen wohl unausweichlich sind. Diese Gebietsänderungen machen also alle Abkommen, in die sie verflochten sind, von der Genehmigung der Nationalversammlung abhängig[2]). Als Gebietsänderungen sind hiebei selbstverständlich solche des deutschösterreichischen Staatsgebietes zu verstehen. Wenn also der Friedenskongreß Italien den italienischen Teil des ehemaligen österreichischen Tirol — das heutige deutschösterreichische Tirol ist ja bereits gesetzlich auf den deutschen (und ladinischen) Teil des Landes beschränkt — zusprechen und wenn Deutschösterreich einem Vertrage solchen Inhaltes beitreten wird, so ist die Nationalversammlung daran rechtlich nicht interessiert, da es sich um die Gebietsänderungen eines fremden und überdies nicht mehr bestehenden Staates handelt. Etwas anderes wäre es, wenn die Grenzen des deutschösterreichischen Deutsch-Tirol nicht festzuhalten sein sollten. An einem solchen Übereinkommen hätte die Nationalversammlung entscheidend mitzusprechen[3]). Einem

[1]) Sollte Deutschösterreich einem derartigen Beschlusse des Friedenskongresses nicht beitreten, etwa aus dem Grunde, weil der Vertragsentwurf nicht die Genehmigung des Parlamentes findet, so würde selbstverständlich, was immer der Kongreß beschließen mag, vom Standpunkt des deutschösterreichischen Rechtes aus dessen Gebietsabgrenzung aufrecht bleiben.

[2]) Man möchte vielleicht annehmen, daß diese Verträge auch unter einem anderen Gesichtspunkt der Genehmigung der Nationalversammlung bedürfen; ist ja doch das Staatsgebiet in einem Gesetze oder mindestens — wenn man auch die Staatserklärung, St. G. Bl. Nr. 41, hieher zählt — in Beschlüssen der Nationalversammlung festgelegt. Es wäre aber irrtümlich zu meinen, daß nur neue Beschlüsse der Nationalversammlung diesen Beschlüssen derogieren könnten. Der Staatsvertrag hat als solcher, gleichgültig, welchem Organ er zuzuschreiben ist, derogatorische Kraft, selbst gegenüber Gesetzen. (Vgl. oben S. 17.) Abgesehen davon ist das Staatsgebiet nur in seinen Grundlinien durch Gesetz, in seiner Besonderung jedoch durch Vollzugsanweisung festgelegt, und doch ist zu einer Änderung dieser ausführenden Bestimmungen, wenn sie in der Form eines Staatsvertrages erfolgt, die Genehmigung der Nationalversammlung erforderlich, während zu einer derogierenden Vollzugsanweisung ein Kabinettsbeschluß genügen würde. Will man ermitteln, was für ein Organ an einem Staatsvertrage mitzuwirken hat, dann muß man auf den Inhalt des Staatsvertrages sehen und von dem Organe, auf das die — durch den Staatsvertrag zu ändernde — Rechtslage zurückzuführen ist, unbedingt abstrahieren.

[3]) Es mag vielleicht wundernehmen, wenn eine republikanische Verfassung in der Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung die letztere so unverkennbar zu begünstigen und mit Vorbehalten zugunsten des ersteren so streng zurückzuhalten scheint. Im Grunde ist ein solches

etwaigen Ausschluß der Nationalversammlung vom Friedensvertrage — etwa unter dem Gesichtspunkt, daß nach Artikel 5 des österreichischen Staatsgrundgesetzes, R. G. Bl. Nr. 145 aus 1867, der Kaiser Frieden zu schließen hatte und gemäß Artikel 3 des deutschösterreichischen Gesetzes über die Staats- und Regierungsform der Staatsrat an die Stelle des Kaisers getreten ist, — beugt wohl neuestens auch Ges. V. V. vor, dessen Artikel 1, Absatz 1, die Genehmigung von Friedensverträgen als dritte Staatsvertragstype der Nationalversammlung vorbehält[1]). Es wird sonach auch das bevorstehende Friedenswerk, das unserem widerrechtlich wie ein Kriegsgegner — und noch schlechter — behandelten Staate, wenn auch keinen Frieden im Rechtssinne, so doch den Friedenszustand sichern soll, als Gegenstand der Gesetzgebung und somit auf die Weise behandelt werden, die diesem wohl jedes Gesetz an Bedeutung für unser Land überragenden Werke entspricht.

Während die österreichische Verfassung außer der Prüfung und Genehmigung der Handelsverträge und solcher Staatsverträge, die eine Gebietsänderung der Reichsratsländer zur Folge hatten, auch die „jener Staatsverträge, die das Reich oder Teile desselben belasten oder einzelne Bürger verpflichten"[2]), in den Wirkungskreis des Reichrates gestellt hatte, fehlt in der deutschösterreichischen Verfassung ein analoger Vorbehalt zugunsten der Nationalversammlung. Scheinbar bleibt also in diesem Punkte die Verfassung der Republik hinter jener der Monarchie an parlamentarischem Einschlag zurück. Dieser Eindruck verschwindet jedoch, wenn man einerseits berücksichtigt, daß nach der deutschösterreichischen Verfassung Verträge, deren Genehmigung nicht dem Plenum der Nationalversammlung vorbehalten ist, einfach in den Wirkungskreis einer vom Parla-

---

Verhalten sehr erklärlich. Ist ja doch in der heutigen Staatsorganisation das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung nicht das zwischen zwei gleichgeordneten Mächten — von denen noch dazu die zweite die ungleich stärkere wäre — sondern das zwischen Schöpfer und Geschöpf, wobei der erstere — die Nationalversammlung — das letztere — die Regierung — völlig in ihrer Hand hat.

[1]) Bekanntlich wurden bei der parlamentarischen Behandlung der Verfassungsnovelle Befürchtungen geäußert, es könnte durch den § 5 der Friedensvertrag dem Einflusse der Nationalversammlung entrückt werden.

[2]) Gesetz vom 21. Dezember 1867 über die Reichsvertretung, R. G. Bl. Nr. 141 aus 1867, § 11 a.

ment bestellten und abhängigen Regierung fallen, anderseits in der Praxis kaum solche „belastende" und „verpflichtende" Verträge vorkommen, die nicht unter einem anderen Gesichtspunkt, namentlich wegen ihres Charakters als Handelsverträge, der parlamentarischen Behandlung zu unterziehen sind.

Die Aufhebung von Staatsverträgen — eine Rechtsfrage, die sich in der deutschösterreichischen Verfassung nicht ausdrücklich beantwortet findet — erfolgt in erster Linie durch Zeitablauf, in zweiter Linie wiederum durch Verträge, die an dieselben Voraussetzungen wie jene Verträge gebunden sind, welche aufgelöst werden sollen, also insbesondere die Zustimmung des Vertragspartners voraussetzen. Die Frage, ob ein Staatsvertrag im Wege eines einseitigen Gesetzes aufgehoben oder abgeändert werden könne, ist bestritten, und richtigerweise zu verneinen. Hingegen vermag wohl ein ebenso einseitiges Verfassungsgesetz diese Rechtswirkung herbeizuführen [1]).

C. Die parlamentarischen Verwaltungsakte.

Über die typischen parlamentarischen Verwaltungsakte traf die Verfassung zunächst keine ausdrückliche Verfügung. Namentlich die Bewilligung des Budgets und des Rekrutenkontingents, die Prüfung der Staatsrechnungsabschlüsse und Erteilung des Absolutoriums, die Veräußerung, Umwandlung und Belastung von unbeweglichem Staatsvermögen, und endlich die Ermächtigung zu Anleihen werden hieher gerechnet. Unter dem Titel der Gesetzgebung sind sie der Nationalversammlung nicht alle vorbehalten, da sie ihrem Inhalt nach mit einigen unten aufzuzeigenden Ausnahmen nicht Akte der Gesetzgebung, sondern eben Verwaltungsakte sind, so daß man zu dem Ergebnis gelangt, daß diese Geschäfte (von besonderen Vorbehalten abgesehen) nicht in den Wirkungskreis des Parlamentes fallen. Eine Stelle, die statt der Nationalversammlung diese Genehmigungen und Ermächtigungen erteilen könnte, besteht nicht. Eine Frage für sich ist, ob und inwieweit die diesen Formalakten des Parlaments zugrunde liegenden Verwaltungsgeschäfte durch das Schweigen des Gesetzes unmöglich gemacht oder beeinträchtigt werden. Schon bei oberflächlicher

---

[1]) Vgl. meine eingehenden Ausführungon zu dieser Frage und meine Begründung der zuletzt aufgestellten Behauptung in der Abhandlung „Die Staatsverträge mit den Feindesstaaten". „Annalen des Deutschen Reichs", Jahrgang 1918, insbesondere S. 133 bis 141.

Untersuchung dieser Frage zeigt es sich aber, daß die Exekutive durch einen derartigen Mangel in der Kompetenz der Legislative in ihrer Tätigkeit nicht behindert, sondern im Gegenteil in den meisten Punkten unabhängiger gestellt und in ihrer Wirksamkeit erleichtert wird.

Die verschiedentlichen Steuergesetze und das Wehrgesetz begründen die Pflicht des Staatsbürgers einerseits zur Steuerleistung, anderseits zur militärischen Dienstleistung und bieten für die sachlich zuständigen Staatsorgane mangels einer gegenteiligen Anordnung an sich schon die Handhabe zur Inanspruchnahme dieser staatsbürgerlichen Verpflichtungen. Nun tritt aber üblicherweise das konstitutionelle Staatsrecht der unmittelbaren Anwendung der genannten Gesetze hinderlich in den Weg, und zwar bekanntlich dadurch, daß es die jährliche Bewilligung der Steuereinhebung und Rekrutenaushebung vorsieht[1]. Diese eine Bestimmung modifiziert das Wehrgesetz und sämtliche Steuergesetze in der Hinsicht, daß es die Inanspruchnahme der Verpflichtungen, die aus diesem Gesetze hervorgehen, von einer besonderen Ermächtigung des Parlamentes abhängig macht, daß es also die aktuellen Verpflichtungen, die sich aus den einschlägigen Gesetzen ergeben, in die Sphäre des Potentiellen rückt. Das Budget- und Rekrutengesetz sind die Formalakte[2], die jene Gesetze erst wirksam machen. Sind aber diese Formalakte verfassungsmäßig nicht vorgesehen, so bedeutet dies, daß jene Gesetze von den zuständigen Exekutivorganen unmittelbar angewendet werden können. Daß der Nationalversammlung das Budgetbewilligungsrecht nicht vorbehalten ist, bedeutet also nicht, daß die Steuereinhebung unmöglich gemacht, sondern im Gegenteil, daß sie von den Zufälligkeiten parlamentarischer Mehrheitsbildung unabhängig gemacht ist.

Die Ermächtigung der Regierung zur Bestreitung der Staatsauslagen liegt in ihrer Pflicht zur Führung der Staatsgeschäfte. Die im Rahmen der staatlichen Kompetenzen ge-

---

[1]) Vgl. das österreichische Gesetz über die Reichsvertretung, R. G. Bl. Nr. 141 aus 1867, § 11 a und b.

[2]) Die Gesetzesform ist hiebei nicht wesentlich und war z. B. auch nach österreichischem Recht nicht vorgeschrieben. Wenn sie trotzdem bekanntlich in Anwendung kam, so war dies um so sinnwidriger, als am Gesetze der konstitutionellen Monarchie auch der Kaiser mitwirkte, der somit als Gesetzgeber sich selbst als Chef der Exekutive die fraglichen Ermächtigungen erteilte.

machten Ausgaben sind durch diese Tatsache legitimiert. Die Erteilung des Absolutoriums, die nachträgliche Ratihabierung der Finanzgebarung, ist unter diesen Umständen ein zur Mehrung der politischen Macht des Parlamentes eingeführtes Superfluum, durch dessen Wegfall der Regierung die Finanzgebarung nicht nur nicht erschwert, sondern im Gegenteil bequemer gemacht wird.

Was ferner die Aufnahme neuer und die Konvertierung bestehender Staatsschulden betrifft, liegen die Verhältnisse einigermaßen anders. Es führt zwar eine bestimmte Auslegung zu demselben Ergebnisse wie in den vorbezeichneten Fällen; man könnte nämlich daraus, daß bestimmte Staatszwecke gesetzlich festgelegt sind, schließen, daß damit zugleich auch die hiezu erforderlichen finanziellen Mittel ausgesetzt sind; damit, daß die Regierung zur Erfüllung gewisser Staatsaufgaben beauftragt ist, wäre sie hienach auch ermächtigt, die erforderlichen Staatseinnahmen aufzubringen, und zwar in der ihr geeignet erscheinenden Weise, falls das Gesetz darüber keine Verfügung trifft; mit dem Ziele wäre auch der Weg freigegeben: es ist der bekannte Schluß vom Mittel auf den Zweck. Doch zeigt die Gesetzgebung anderseits reichlich Beispiele, daß nicht bloß Staatsausgaben, sondern auch Staateinnahmen gesetzlich verankert sind, was freilich noch keinen eindeutigen Schluß darauf zuläßt, daß diese oder gar alle Staatseinnahmen einer besonderen gesetzlichen Fundierung bedürfen.

Was gerade für Anleihen den Weg der Gesetzgebung besonders nahelegt, ist die Tatsache, daß sie (meist sehr bedeutende) finanzielle Verpflichtungen des Staates begründen.

Der Gesetzesweg wurde denn auch im Falle des Budgetgesetzes vom 27. November 1918, St. G. Bl. Nr. 74 und des Gesetzes vom 2. April 1919, St. G. Bl. Nr. 216, „betreffend Kreditoperationen", in zutreffender Weise betreten; denn diese Akte sind, wenn auch nicht durch eine besondere Anordnung der Verfassung, so doch durch die allgemeine Vollmacht zur Gesetzgebung (um die es sich in beiden Fällen handelt) hinlänglich gedeckt.

Seit der Ersetzung des zunächst rezipierten österreichischen Wehrgesetzes durch das provisorische Milizgesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 91, kommen als militärrechtliche Akte des Parlamentes (an Stelle der ehemaligen Rekrutenbewilligung) das Aufgebot „zur Verteidigung des Vaterlandes gegen Angriffe äußerer Feinde" und „zur Aufrechterhaltung

der Ordnung und Sicherheit im Innern", die Genehmigung des in den genannten Fällen bei Gefahr im Verzuge von der Regierung verfügten und die Kenntnisnahme des von einer Landesregierung zum Schutze gegen Naturgewalten erlassenen Aufgebotes, endlich die Genehmigung der von der Regierung verfügten Bereitstellung in Frage. Seit dem Ges. V. V. (Art. 1, Abs. 1) ist gleich dem Friedensschlusse auch die Kriegserklärung ein Vorbehalt des Parlamentes. Diese Akte können als einfache Beschlüsse, die — kaum gefaßt — auch schon rechtsverbindlich sind, aber ebensogut — zur Erhöhung ihrer Solennität — auch als Gesetze ergehen, was die weiteren Erfordernisse der Beurkundung, Kundmachung und Gegenzeichnung bedingt.

Übt die Nationalversammlung in den angeführten Fällen selbst Verwaltungsfunktionen aus, so kontrolliert und influenziert sie im übrigen die Verwaltungstätigkeit der Regierung. Das verfassungsmäßige Mittel der Überprüfung sind die Anfragen (Interpellationen), die, an die Regierungsmitglieder gerichtet, alle Gegenstände der Vollziehung betreffen können, und die Entschließungen (Resolutionen), mit denen das Haus in allerdings unverbindlicher Weise seinen Wünschen über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt Ausdruck gibt (Art. 9 Ges. V. V.). Als Mittel der Verwaltungskontrolle — im Gegensatz zu jener „politischen" heißt die folgende die „rechtliche" Kontrolle — dient auch die vom Hause ausgehende Ministeranklage im Sinne des Gesetzes vom 25. Juli 1867, R. G. Bl. Nr. 101 (§ 9 Verf. Beschl.). Die rechnungsmäßige Kontrolle hat unser Parlament niemals selbst ausgeübt, sondern der unparlamentarischen Staatsschuldenkontrollkommission und dem rein bureaukratischen Staatsrechnungshofe übertragen. Gemäß § 16 Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 85, legt dieser alljährlich den von ihm verfaßten Staatsrechnungsabschluß dem Hause „zur verfassungsmäßigen Behandlung" vor; daß diese in der Überprüfung und Genehmigung besteht, ist jedoch in der Verfassung nirgends zum Ausdruck gebracht.

Noch weiter als in den bisher besprochenen Fällen geht der Einfluß der Legislative auf die Exekutive infolge ihrer Bestimmung über die wichtigsten Verwaltungsorgane. Die Nationalversammlung wählt (durch einfachen Mehrheitsbeschluß) die Staatsregierung und ihre einzelnen Mitglieder sowie die (nicht zur Regierung gehörigen) Unterstaatssekretäre (Art 2

Ges. St. Reg.) und erzwingt durch ein Mißtrauensvotum (als dessen unmittelbar eintretende rechtliche Konsequenz) die Enthebung der Regierungsmitglieder von Seite des Präsidenten (Art. 3 Ges. St. Reg.)[1]. Für den Präsidenten des Staatsrechnungshofes gilt das Umgekehrte; er wird zwar vom Präsidenten ernannt, jedoch — abgesehen von einem verurteilenden Erkenntnis des Verfassungs- als Staatsgerichtshofes — nur von der Nationalversammlung seines Amtes enthoben (§ 3 Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 85). Erwähnt sei hier nur noch, daß seinerzeit auch der Staatsrat vom Parlamente gewählt wurde, während er seinerseits die Regierung bestellte.

Hiezu kommen endlich noch Akte besonderer Art, die man vielleicht unter dem zwar ungebräuchlichen Namen der „parlamentarischen Selbstverwaltung" zusammenfassen darf. An der Grenze zu den im vorigen angeführten Akten steht die Wahl der Präsidenten, die ja nicht allein Organe des Hauses sind. Zur Gänze hieher gehört aber die Wahl der übrigen Organe des Parlamentes[2]. Ohne besondere gesetzliche Grundlage erfolgte die Wahl der parlamentarischen Friedensdelegierten. Die Auslieferung gerichtlich belangter Abgeordneter sei als ein Akt der Verfügung des Hauses über seine Mitglieder auch an dieser Stelle genannt. Beschlüsse über die Anberaumung von Sitzungen, über die Vertagung des Hauses u. dgl. sind typische Akte der Selbstverwaltung des Hauses. Abschließend sei jener Fülle von Tätigkeit gedacht, die der a potiori so genannte Gesetzgeber im Sinne der selbst gesetzten Geschäftsordnung nicht als Selbstzweck, sondern meist im Dienste seiner Hauptaufgabe, der Gesetzgebung, entfaltet.

3. ABSCHNITT.

Das Gesetzgebungsverfahren.

1. Die Verfassung als Verfahrensrecht der Gesetzgebung.

Ein weiter Weg führt von dem Punkte der Verfassungsschöpfung über die Stufen der Gesetzgebung, Verordnung usw.

---

[1]) Über die Enthebung der Unterstaatssekretäre schweigt das Gesetz.
[2]) Vgl. oben S. 54 f.

bis zum letzten Akte der Rechtsanwendung durch den letzten Rechtsvollstrecker; eine ganze Reihe von Stationen liegt an diesem Wege der Konkretisierung und Individualisierung der ursprünglich abstrakten und generellen Rechtsnorm, Stationen, die die Grenzen von verschiedenen Rechtserscheinungsstufen bezeichnen, die aber auch auf der einzelnen Stufe in die Rechtsentwicklung Zäsuren schneiden. Der in Verfahrensordnungen vorgezeichnete Weg, der von dem Rechte, welches in der Form des Gesetzes, unter Umständen auch der Verordnung niedergelegt ist, zur behördlichen (gerichtlichen) Entscheidung und Verfügung überleitet, ist uns unter dem Namen des Prozesses geläufig: Derartige, wenn auch nicht in geschlossenen Gesetzbüchern niedergelegte Verfahrensnormen gibt es aber auch für die Gesetzwerdung, zu der ebensowenig wie zum Urteil eine einzige, sondern eine ganze Kette von Rechtsgeschäften hinüberleitet, noch dazu eine Kette, die von einer Mehrzahl von handelnden Organen hergestellt wird. Die Verfassung kann geradezu als das Recht des Gesetzgebungsverfahrens verstanden werden, und wenn sie hier nicht ausschließlich, sondern nur im Rahmen der folgenden Auseinandersetzungen unter diesem Gesichtspunkt betrachtet wird[1], so hat dies nicht etwa darin seinen Grund, daß nur gewisse Teile des Verfassungsrechtes dieser Betrachtung zugänglich wären, sondern weil sich bei einer ergänzenden Betrachtung von möglichen anderen Standpunkten aus, die im vorigen eingenommen wurden, ein abgerundetes, ausgeglichenes Gesamtbild des Verfassungsrechtes ergibt[2].

---

[1]) Die folgenden Ausführungen stehen unter dem Banne tiefgründiger Gedanken eines jungen Wiener Rechtsphilosophen — Dr. Fritz Sander — die wohl bald in Buchform vorliegen dürften. — Ich selbst habe die Prozeßnatur des ganzen Rechtes, seine schrittweise Konkretisierung und Individualisierung in mehreren Verfahrensstufen in 2 Abhandlungen — „Das Recht im Lichte seiner Anwendung", D. R. Z., Jahrg. 1917 und „Das doppelte Rechtsantlitz" (Wiener) Jur. Blätter 1918, eingehend beleuchtet. In diesen Problemkreis greift auch die tiefgründige Schrift von Alfred Verdroß „Zum Problem der Rechtsunterworfenheit des Gesetzgebers" ein.

[2]) Die Darstellung des Verfassungsrechtes als Verfahrensrecht ist teleologischer Natur. Sie geht von dem Gedanken aus, daß die Verfassung darauf abzielt, Gesetze entstehen zu lassen, und sie schildert die Entwicklung zum Gesetz. In anderem Lichte erscheint die Verfassung vom Standpunkt des Gesetzgebers und der Gegenstände der Gesetzgebung aus; unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Gesetzgebung nicht als ein Ziel, sondern als eine Zuständigkeit.

Die Zerdehnung des gerichtlichen Prozesses wie überhaupt des behördlichen Verfahrens in mehreren Verfahrensstadien; die Aufteilung der Verfahrenshandlungen auf mehrere Rolleninhaber ist auf ähnliche Bedürfnisse zurückzuführen, wie sie die Arbeitsteilung als wirtschaftliche Einrichtung hervorgerufen. Es soll durch das Zusammenwirken verschiedener Faktoren das sachlich beste Ergebnis herbeigeführt werden. Andere Erwägungen bestimmen die teilweise nur scheinbar arbeitsteilige Behandlung des Gesetzeswerkes. Wenn in unserem Falle das Zusammenwirken mehrerer Faktoren unter Umständen eine Verbesserung der Arbeitsleistung bewirkt, so ist doch der nächste Zweck der Befassung mehrerer Organe nicht die Arbeitsteilung mit ihren ökonomischen Wirkungen, sondern gerade nur die Möglichkeit, für die zusammenwirkende Tätigkeit Mehrerer, denen Gelegenheit zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung gewährt werden soll, Raum zu schaffen. Es ist in dieser Hinsicht charakteristisch, daß zwischen den typischen Faktoren der Gesetzgebung gar nicht echte Arbeitsteilung, sondern im Gegenteil eine Vermehrung, eine Vervielfachung der gleichen Arbeitsleistung Platz greift. Ein und derselbe Gegenstand wird etwa mit aller Umständlichkeit vom Anfang bis zum Ende der Behandlung durch ein Unterhaus und durch ein Oberhaus unterzogen und unterliegt dann noch der Sanktion eines Monarchen, nachdem vielleicht bereits derselbe Monarch in derselben Sache seine Vorsanktion erteilt hat. Nur gewisse Hilfsdienste der Gesetzgebung, insbesondere die Entwerfung der Gesetzentwürfe einerseits und die Kundmachung der „fertigen" Gesetze — die aber in diesem Stadium eigentlich noch immer nur, freilich der Vollendung schon sehr nahe, Gesetzentwürfe darstellen — sind arbeitsteilig den „eigentlichen" Gesetzgebungsorganen entzogen und anderen (Hilfs-) Organen der Gesetzgebung übertragen.

Ebenso wie man nur bei der Anwendung des Gesetzesrechtes von einem Prozesse spricht — wobei das Wort Prozeß nichts anderes als eben den Weg der Rechtsanwendung bezeichnet — pflegt man auch bloß bei der Gesetzesanwendung von einem Vollzug zu sprechen. Es wurde schon oben gezeigt[1]), daß die Rechtswerdung, beginnend bei der Verfassung, endend mit der letzten Amtshandlung eines Exekutivorganes, einen nach

[1]) Vgl. S. 75.

bestimmten Formen vor sich gehenden Prozeß darstellt, wobei das Gesetz als die (in den Verfahrensformen der Verfassung vor sich gehende) Anwendung eben der Verfassung, die Entscheidung und Verfügung als die (in den Formen der im engeren Sinne so genannten Vorfahrensnormen der unterschiedlichen Prozeßgesetze) vollzogene Anwendung des „materiellen Rechtes" anzusehen ist. Es bleibt nur noch festzustellen, daß die Aufeinanderfolge der verschiedenen Verfahrenshandlungen des Verfassungsrechtes typischer Gesetzesvollzug ist[1]).

Die Kundmachung des gehörig beschlossenen und beurkundeten Gesetzes im Staatsgesetzblatt ist im wesentlichen kein anderer Vollzugsakt als die Vollziehung des im Staatsgesetzblatt bereits kundgemachten Gesetzes durch die in der Vollzugsklausel mit dem Vollzuge des Gesetzes betraute Behörde. Es besteht nur ein gradueller und kein essentieller Unterschied; zwischen jenen Akten liegt eine Etappe auf derselben Stufe, die letztgenannten Akte verbinden hingegen zwei Rechtskonkretisierungsstufen. Die Kundmachung erst vollzieht das im Stadium der Beurkundung noch unfertige „Gesetz" und macht es erst zu dem, was sein Name besagt, nämlich zum verbindlichen (aber normalerweise[2]) noch nicht einmal in diesem Stadium unmittelbar zu befolgenden) Gesetze[3]). In gleicher Weise ist die Beurkundung als Vollziehung des beschlossenen Gesetzes, die Enunziation des Präsidenten als Vollziehung der Schlußfassung des Hauses, jede einzelne Lesung einer Gesetzesvorlage

---

[1]) Über den Unterschied zwischen Rechtschöpfung und Rechtsanwendung, Gesetzgebung und Gesetzesvollzug, der eben bei sonstiger Identität nur ein Unterschied in der Blickrichtung ist, vgl. gleichfalls meine auf S. 75, Anm. 1 zitierten Artikel.

[2]) Es schiebt sich nämlich noch die vacatio legis ein.

[3]) Gerade hiebei wird das Gesetz im wörtlichen Sinne „vollzogen", da mit dem Vollzugsakt der Kundmachung der Effekt erzielt wird, daß das Gesetz perfekt ist. Der jetzt sogenannte Gesetzesvollzug ist streng genommen kein Vollzug des Gesetzes mehr, sondern eine Anwendung des Gesetzes, mittels deren von den „Vollzugsorganen" Verordnungen, Verfügungen und Entscheidungen „vollzogen" werden. Und in ähnlicher Weise ist der Vollzug eines Urteils durch Zwangsvollstreckung nicht Vollzug des Urteils, sondern darüber hinaus die Umsetzung des Urteilsbefehles in die Wirklichkeit. — Der soeben beleuchtete Gebrauch des Wortes Vollzug scheint mir ein Zeichen dafür zu sein, daß die gegenwärtige Rechtsauffassung die eigentliche Rechtsgestalt jenseits der einzelnen Rechtswerte in der Wirklichkeit sucht. Erst durch die Realisierung des betreffenden Rechtsideals wird ihr die betreffende Rechtserscheinung perfekt, auf deutsch „vollzogen".

als Vollzug der vorangegangenen, und die parlamentarische Behandlung einer Gesetzesvorlage als Vollzug des ihr etwa zum Substrat dienenden Regierungsentwurfes aufzufassen. Jeder einzelne Akt in der Kette der Verfahrenshandlungen ist der Vollzug des jeweils vorangegangenen. So ist die Gesetzgebung nicht bloß als Vollzug der Verfassung, sondern jede einzelne Handlung im Gesetzgebungsprozesse als Vollzug einer früheren aufzufassen[1]).

B. Regierungsvorlagen und Parlamentsinitiative.

Man kann den Gesetzgebungsprozeß in zwei Etappen zerlegen: in einen Gesetzgebungsprozeß im engeren Sinne, der sich in der Nationalversammlung abspielt und der dem Gesetze — im weitesten Sinn genommen, als Hauptfall der die Nationalversammlung passierenden Rechtserzeugnisse — seinen Inhalt gibt; und sodann die Akte der Beurkundung und Kundmachung, mittels deren die Gesetzesform perfiziert wird: also ein Feststellungs-, ergänzt durch ein Befestigungsverfahren[2]). Diesem

---

[1]) Der Charakter der einzelnen Glieder einer Kette von Verfahrenshandlungen als Vollzugsakte ist nicht dadurch bedingt, daß die Reihenfolge der einzelnen Akte festgelegt ist. Gerade im Gesetzgebungsverfahren besteht vielfach zum Teile wenigstens eine Wahlfreiheit der Reihenfolge, (was übrigens untrüglichster Beweis ist, daß es sich nicht in allen Fällen um organisch ineinander greifende Akte der Arbeitsteilung handelt).

So konnten z. B. nach österreichischem Rechte die Beschlüsse der beiden Häuser des Reichsrates in der Regel der Fälle in beliebiger Reihenfolge gefaßt werden, aber selbst die Sanktion des Kaisers den Beschlüssen des Hauses entweder vorangehen oder nachfolgen. Wir waren zwar an die Einrichtung der Nach-Sanktion gewöhnt; bei Regierungsvorlagen erfolgte aber überdies — nicht nach gesetzlicher Vorschrift, wohl aber nach altem Brauch — eine Vor-Sanktion. Und wenn die beiden Häuser des Reichsrates der Regierungsvorlage ohne Vornahme von Änderungen beitraten, hätte von einer nochmaligen Sanktion ohneweiters Umgang genommen werden können. Daß das Gesetz (§ 13, 2. Absatz des Gesetzes über die Reichsvertretung, R. G. Bl. Nr. 141) von den beiden ebenbürtigen Voraussetzungen der Gesetzwerdung einer Vorlage zuerst die Schlußfassung des Reichsrates und dann die Sanktion des Kaisers aufführte, — diese textliche Aufeinanderfolge — bedeutete noch keine gesetzliche Determinierung der parlamentarischen Reihenfolge der Akte.

[2]) Mit einem treffenden Worte wurde dieses Befestigungsverfahren, namentlich die Beurkundung durch den Staatsrat, in der Praxis — allerdings nicht unangefochten — als „Bekräftigung" bezeichnet. Der Name findet darin seine Rechtfertigung, daß dieses Verfahren die Beschlüsse der Nationalversammlung der Rechtskraft entgegenführt.

Hauptverfahren im Gesetzgebungsprozesse geht ein (fakultatives) Vorverfahren voraus: das Entwerfen von Vorlagen (in der Gestalt von Regierungsvorlagen), die von Staatsbehörden besorgt wird, durch Initiativanträge aus dem Schoße des Hauses jedoch auch der Nationalversammlung vorbehalten werden kann, wodurch es übrigens seinem Wesen nach entfällt.

Eine genetische Darstellung des Gesetzgebungsprozesses hat bei diesem Vorverfahren anzusetzen. Für eine gesetzliche Regelung bietet dieses Vorspiel der Gesetzgebung allerdings wenig Anlaß, und auch dies ist schon viel, wenn es überhaupt ausdrücklich vorgesehen wird.

Der Verfassungsbeschluß hatte dieses Vorstadiums, richtiger vorbereitenden Stadiums der Gesetzgebung nur mit der Bestimmung gedacht, daß der Staatsrat die Vorlagen an die Nationalversammlung „vorberate" (§ 7). War hiedurch einerseits die Einrichtung der Regierungsvorlagen in allerdings dürftiger Weise geregelt — man durfte wohl annehmen, daß nicht bloß eine Beratung, sondern auch eine Schlußfassung des Staatsrates erforderlich sei — so war anderseits die Parlamentsinitiative in Schwebe geblieben und die Deutung nicht ausgeschlossen, daß jeder Gesetzesantrag vorerst den Staatsrat passieren müsse. Die Praxis hat sich einer solchen Auslegung begreiflicherweise nicht angepaßt, sondern der Parlamentsinitiative unbeschränkt Raum gegeben. Aber auch für die Regierungsvorlagen war die Vorberatung im Staatsrat nur das letzte Durchgangsstadium vor der Einbringung im Hause, während sich nach altem Vorbilde die Staatsämter (allerdings ohne gesetzliche Berufung) der Vorbereitung der Entwürfe unterzogen.

Die Verfassungsnovelle hat diesen tatsächlichen Zustand der Hauptsache nach rezipiert, indem sie die Initiative der Regierung auf Vorlagen des Staatsrates, (wobei nun wohl deutlich genug Beschlüsse dieser Körperschaft vorausgesetzt sind), abstellte und im übrigen das Vorschlagsrecht der Mitglieder des Hauses anerkannte (§ 4). Des weiteren berief dieses Gesetz ausdrücklich die Staatskanzlei zur Vorbereitung der verfassungsrechtlichen Vorlagen d s Staatsrates (§ 12), während von der kodifikatorischen Tätigkeit der anderen Staatsämter noch nicht die Rede ist.

Das Ges. V. V. (Art. 4, Abs. 1) trifft über das Vorverfahren der Gesetzgebung folgende nunmehr geltende Bestimmung: „Gesetzesvorschläge gelangen an das Haus entweder

als Vorlagen der Staatsregierung oder als Anträge der Mitglieder des Hauses." Der Unterschied gegenüber dem früheren Rechtszustand besteht mithin darin, daß an Stelle des Antragsrechtes des Staatsrates das der Staatsregierung getreten ist. Voraussetzung der Einbringung einer Regierungsvorlage in der Nationalversammlung ist mithin wie in allen Fällen, wo das Kabinett als Kollegium zu handeln hat, ein Beschluß des Kabinettsrates.

Dem Beschluß des Kabinettsrates liegt regelmäßig das Operat eines Staatsamtes zugrunde. Diese wichtige legislative Funktion der Staatsämter ist auch in der neuesten Verfassung — abgesehen von der beibehaltenen Bestimmung des § 12 der Verfassungsnovelle, wo die Staatskanzlei zur Ausarbeitung verfassungsrechtlicher Vorlagen berufen wird, — nicht ausdrücklich verankert. In der Praxis werden die vom Kabinettsrate genehmigten Regierungsvorlagen von dem ressortmäßig zuständigen, in den Fällen, wo mehrere Staatsämter beteiligt sind, von dem meistbeteiligten Staatsamte und wenn das Gesamtkabinett berührt ist, von der Staatskanzlei im Hause eingebracht. Diese Praxis ist darin begründet, daß die Staatsregierung, obwohl sie mit den wichtigsten Regierungsfunktionen betraut ist, keine eigene Kanzlei besitzt; und sie ist wohl unter der Voraussetzung auch gerechtfertigt, daß die Einbringung der Vorlage im Auftrag und im Namen der Staatsregierung erfolgt.

Die Parlamentsinitiative wird naturgemäß durch Anträge von Mitgliedern des Hauses gehandhabt; daneben sind auch Anträge der Parlamentsausschüsse möglich (§ 17 Gesch. O. Beschl.), die aber letzten Endes selbstverständlich auch wieder auf Anträge von Abgeordneten zurückgehen.

C. Das Verfahren im Hause.

Als die wichtigste Etappe des Gesetzgebungsprozesses gilt das Verfahren im Hause. Das kommt nicht nur darin zum Ausdruck, daß das Parlament schlechthin als der Gesetzgeber bezeichnet wird, sondern daß gerade dieser Abschnitt der Gesetzgebung nicht in den allgemeinen Verfassungsgesetzen erschöpfend geregelt, sondern — wenigstens in den Einzelheiten — in einem eigenen Verfassungsgesetze, in der Geschäftsordnung, einer abgesonderten Normierung unterworfen ist. Die Geschäftsordnung ist das objektive Recht des Verfahrens

in der Nationalversammlung, und da unter den Tätigkeiten des Hauses die Gesetzgebung die erste Rolle spielt, in erster Linie das Recht des Gesetzgebungsverfahrens.

Ob bereits für die provisorische Nationalversammlung eine Geschäftsordnung bestand, kann schwerlich eindeutig beantwortet werden. Eine materiell neue Geschäftsordnung wurde zwar noch von der provisorischen Nationalversammlung, aber nicht für sie eingeführt. Die Geschäftsordnung des österreichischen Reichsrates konnte durch die allgemeine Rezeptionsklausel des § 16 Verfassungsbeschluß nicht mitbetroffen werden, weil sie sich auf eine durchaus andere, nicht rezipierte Einrichtung, auf das österreichische Parlament bezieht. Das am 21. Oktober 1918 — unter dem Titel einer „deutschen Nationalversammlung" — versammelte österreichische Rumpfparlament hat zwar noch an demselben Tage den Beschluß gefaßt, auf seine Beratungen die Geschäftsordnung des österreichischen Reichsrates anzuwenden, ein Beschluß, der den Versuch eines besonderen Rezeptionsaktes darstellt. Die Tatsache, daß dieser Rezeptionsbeschluß im Staatsgesetzblatte nicht kundgemacht wurde, kann allerdings kaum ein Hindernis seiner Geltung sein; bekanntlich hat im Zeitpunkte der Schlußfassung — am 21. Oktober 1918 — das Erfordernis der Kundmachung im — gleichfalls noch nicht bestehenden — Staatsgesetzblatte noch nicht bestanden, so daß der Rezeptionsbeschluß unmittelbar hätte in Geltung treten können. Auch das braucht kein Stein des Anstoßes zu sein, daß die Schlußfassung in der denkbar formlosesten Weise vor sich ging; es fand über die Frage keine Abstimmung statt, sondern der Präsident begnügte sich festzustellen, daß sich gegen seinen bezüglichen Vorschlag kein Widerspruch erhoben habe, worauf er enunzierte, daß „also bis zur Ausarbeitung einer besonderen Geschäftsordnung die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses sinngemäß angewendet werden" werde[1]). Alle denkbaren Formen der Willensäußerung standen der Nationalversammlung wenigstens in diesem Zeitpunkt frei, und der beschriebene Vorgang war zweifellos eine unverkennbare Willensäußerung. Nur daran ist Zweifel am Platze, ob eine Willensäußerung der Nationalversammlung in diesem Zeitpunkt schon rechtserzeugende Kraft hatte. Die

---

[1]) Vgl. stenographisches Protokoll der konstituierenden Sitzung der Nationalversammlung, S. 4.

Staatsgewalt war noch nicht übernommen, ja noch nicht einmal in Anspruch genommen worden. Wurde, wie oben dargetan[1], der Apparat der Rechtserzeugung erst durch den Beschluß vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt aufgerichtet, so konnte durch den Beschluß vom 21. Oktober 1918 schwerlich schon eine verbindliche Einzelbestimmung über die Formen der Rechtserzeugung eingeführt worden sein. Für die Annahme einer nachträglichen Rezeption der Geschäftsordnung ergeben sich auch keine haltbaren Anhaltspunkte. Wäre übrigens die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses für die Nationalversammlung verbindlich gewesen, so müßte man sich mit der Tatsache abfinden, daß sie nicht ausnahmslos eingehalten werden konnte: das Erfordernis des Quorums — von 100, ja auch nur von 50 anwesenden Mitgliedern[2] — war mehrmals nicht erfüllt. Aber wenn auch nicht als obligatorische — als fakultative Einrichtung hat die Geschäftsordnung des Reichsrates der provisorischen Nationalversammlung ihre guten Dienste getan.

Immerhin fehlte bei dieser Rechtslage ein gesetzmäßiger Erkenntnisgrund für einen gültigen Beschluß des ersten deutschösterreichischen Parlamentes, namentlich ein Anhaltspunkt für die Frage, wie viel Mitglieder einen gültigen Beschluß zu fassen in der Lage waren (Quorum), ferner ob eine und welche Mehrheit zu einem gültigen Beschlusse genügte; und zwar fehlten gesetzliche Anhaltspunkte hiefür um so eher, als auch ein allgemeines Gesetz über die gesetzgebende Gewalt, das regelmäßig bereits über derartige grundlegende Fragen der Geschäftsordnung Aufschluß zu bieten pflegt, noch nicht, das österreichische Gesetz über die Reichsvertretung aber, das allerdings diese Fragen für die beiden Häuser des Reichsrates erschöpfend beantwortet hatte, nicht mehr in Geltung stand.

Der konstituierenden Nationalversammlung hat merkwürdigerweise noch die provisorische (in ihrer letzten Sitzung) mit dem Gesetze vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 101, eine

---

[1]) Vgl. oben S. 47.

[2]) In der Sitzung der Nationalversammlung vom 22. November 1918 wurde zwar (in der formlosesten Weise) beschlossen, das für das österreichische Abgeordnetenhaus geltende Quorum von 100 auf 50 Mitglieder herabzusetzen, doch wurde dieser Beschluß weder beurkundet noch in dem (damals bereits bestehenden) St. G. Bl. kundgemacht, so daß er kaum in Kraft getreten ist.

Geschäftsordnung gegeben, die sich stark an das Vorbild des österreichischen Reichsrates anlehnt. Die konstituierende Nationalversammlung hat unmittelbar nach ihrem Zusammentritt dieses Geschäftsordnungsgesetz durch ein neues ersetzt, das die meisten Bestimmungen des früheren Gesetzes unverändert wiedergibt, im übrigen aber bereits den mit den folgenden Verfassungsgesetzen vom 14. März eingeführten Neuerungen (Rangordnung der Präsidenten, Übergang der Geschäfte des Staatsrates auf die Staatsregierung) im voraus (also verfrüht) Rechnung trägt. Zugleich mit den vorerwähnten Gesetzen wurden „autonome" Geschäftsordnungen zum Beschluß erhoben, die die zugehörigen verhältnismäßig sehr allgemeinen Gesetze in die Einzelheiten ausführen[1]). Der amtlich nicht verlautbarte Geschäftsordnungsbeschluß vom 5. März 1919 ist also die Rechtsquelle, nach der sich heute das Verfahren im Hause richtet.

Die Gesetzesvorschläge, die bekanntlich entweder als Vorlagen der Staatsregierung[2]) oder als Initiativanträge der Abgeordneten an das Haus gelangen, werden im Parlamente drei Lesungen unterzogen. Die erste Lesung, die sich „auf die Besprechung der allgemeinen Grundsätze der Vorlage oder des Antrages zu beschränken hat", findet allerdings nur dann statt, wenn dies vom Hause besonders beschlossen wird; ansonsten wird der Gesetzesvorschlag ohneweiters einem bestehenden oder eigens für diesen Zweck bestellten Ausschuß des Hauses zur Vorberatung und Berichterstattung zugewiesen. (§ 35 Gesch. O. Beschl.)

Die zweite Lesung besteht aus der Generaldebatte (der allgemeinen Beratung über die Vorlage als Ganzes) und der

---

[1]) Es wurde die Frage aufgeworfen, wozu neben den autonomen Geschäftsordnungen auch noch Geschäftsordnungsgesetze bestehen. Mir erscheint die andere Frage, wozu neben den Gesetzen noch autonome Beschlüsse bestehen, ungleich besser angebracht. Die Geschäftsordnung enthält die juristischen Erkenntnisgründe der Gesetzwerdung: das ist kein Gegenstand der Autonomie des Hauses, sondern der Gesetzgebung, im besonderen der Verfassungsgesetzgebung. Das Gesetz — wenn auch ein noch so weites Rahmengesetz — ist also unentbehrlich. In dieses Gesetz könnte man aber ohneweiters auch die Ausführungsbestimmungen der bestehenden autonomen Geschäftsordnung verlegen.

[2]) Bei Feststellung der Tagesordnung des Hauses haben die Regierungsvorlagen den Vorrang vor allen übrigen Gegenständen, soweit deren Verhandlung noch nicht im Zuge ist. Sie bedürfen keiner Unterstützung und können ohne Vorberatung nicht abgelehnt werden. (§ 5 Gesch. O. Ges.)

Spezialdebatte (den Einzelberatungen und den Abstimmungen über die Teile der Vorlage). (§ 38 Gesch. O. Beschl.)

Nachdem das Gesetz in zweiter Lesung in den einzelnen Teilen beschlossen ist, wird die dritte Lesung, das ist die Abstimmung im ganzen, auf die Tagesordnung, und zwar in der Regel der nächstfolgenden Sitzung gesetzt. Bei der dritten Lesung findet keine Debatte statt und können keine Nebenanträge mehr eingebracht, sondern nur noch formelle Korrekturen vorgenommen werden. (§ 44 Gesch. O. Beschl.)

Zu einem gültigen Beschluß des Hauses ist, mag dieser nun einen Gesetzesvorschlag in den verschiedenen Stadien seiner parlamentarischen Behandlung oder einen sonstigen Gegenstand des parlamentarischen Wirkungskreises betreffen, die Anwesenheit von fünfzig Mitgliedern und die absolute Stimmenmehrheit der Anwesenden notwendig. Verfassungsgesetze können nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und nur mit Zweidrittelmehrheit beschlossen oder abgeändert werden. (§ 7 Gesch. O. Ges.)

Mit der Annahme des Gesetzesvorschlages in dritter Lesung ist das Verfahren im Hause, aber noch nicht das ganze Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; das Ergebnis dieses Verfahrensabschnittes ist ein „Gesetzesbeschluß", aber kein fertiges Gesetz; wenn die Gesetze vom Tage der Annahme in der Nationalversammlung datiert werden, so ist dies im Grunde eine nicht ganz einwandfreie Vernachlässigung der folgenden Verfahrensstadien.

D. Beurkundung, Gegenzeichnung und suspensives Veto.

a) Der Beschluß der Nationalversammlung ist dadurch, daß er vom Hause gefaßt und vom Präsidenten verkündet wird, grundsätzlich noch nicht in die für Akte der Gesetzgebung erreichbare Rechtskraft erwachsen, noch nicht geeigneter Gegenstand unmittelbarer Rechtsanwendung. Um ihn zu diesem Ziele zu führen, kurz gesagt, um ihn verbindlich zu machen, muß er noch einem weiteren Verfahren unterzogen werden, das ihn freilich nicht inhaltlich ändert, das nur seine Form vervollkommnet, die volle Gesetzesform herstellt: gewissermaßen ein Perfektions- oder Veredlungsverfahren. Dieses gilt nach der Verfassung allerdings nur für „Gesetzesbeschlüsse" des Parlamentes, das sind Beschlüsse, die (werdende) materielle oder auch nur formelle Gesetze vom Hause verabschieden,

nicht für die sonstige parlamentarische Tätigkeit, die somit ohne Einhaltung der im folgenden beschriebenen Formen wirksam wird. Eine Sonderstellung nehmen nur die — an dieser Stelle gleich vorweggenommenen — Staatsverträge ein, für die außer den Formen der Genehmigung durch das Parlament beziehungsweise die Staatsregierung[1]), die sie zum Bestandteil des innerstaatlichen Rechtes machen, der — vom Völkerrecht als Bedingung der Verpflichtung gegenüber dem Vertragspartner geforderte — Formalakt der Ratifizierung auch verfassungsmäßig vorgesehen ist (§ 5 Verf. Nov., Art. 8 Ges. V. V.) Die Ratifikation der Staatsverträge nimmt der Präsident vor und zwar unter Gegenzeichnung des Staatskanzlers, des Staatssekretärs für Äußeres und des dem Gegenstande des Vertrages nach zuständigen Staatssekretärs, (der offenbar dann entfällt, wenn der Vertrag bloß in den Wirkungskreis des Staatsamtes für Äußeres einschlägt). Die Ratifikation, die sich wohl zwischen die Schlußfassung des Hauses und Kundmachung einzuschieben hat, ersetzt offenbar bei den der parlamentarischen Genehmigung bedürftigen Staatsverträgen die für Gesetzesbeschlüsse vorgesehene Beurkundung und Gegenzeichnung, die sie, rein äußerlich betrachtet, nur etwas ausschmückt, indem sie den in beiden Fällen gleichen Unterschriften eine Ratifikationsklausel voranschickt. Die Ratifizierung ist jedoch, wie gesagt, nur eine für einen Ausnahmsfall vorgesehene Behandlung von Parlamentsbeschlüssen. Den allgemeinen Formen wendet sich die folgende Betrachtung zu.

Ein weiteres, und zwar das der Schlußfassung der Nationalversammlung sich zeitlich unmittelbar anschließende Erfordernis der Gesetzwerdung ist die Beurkundung ihrer Beschlüsse[2])

---

[1]) Vgl. oben S. 64 ff.

[2]) Die Frage, welche Beschlüsse der Beurkundung unterliegen, war bis zur Verfassung vom 14. März offen geblieben. Streng genommen wären eigentlich alle Beschlüsse der Nationalversammlung zu beurkunden gewesen. Die Praxis beschränkte sich zweckmäßigerweise, wenn auch nicht ganz im Einklang mit dem Gesetzeswortlaut (§ 7 Verfassungsbeschluß, § 4 Verfassungsnovelle), auf die zur Kundmachung im St. G. Bl. bestimmten Beschlüsse. Bei den zahlreichen im Sinne der Geschäftsordnung inzidenter gefaßten Beschlüssen hätte ja die Beurkundung nicht die Aufgabe erfüllt, sie der Rechtskraft entgegenzuführen, sondern lediglich deklaratorischen Charakter gehabt, indem sie besagt hätte, daß dieser oder jener Beschluß gefaßt worden und zugleich in Kraft getreten sei. Nach dem Ges. V. V. unterliegen nicht schlechthin die Beschlüsse der Nationalversammlung, sondern

und die Schlußfassung über das Veto. Die Beurkundung war im Verfassungsbeschlusse dem Staatsrate übertragen. Die Verfassungsnovelle (§ 4) hat die Funktion der Beurkundung nicht nur dem Staatsrate belassen, sondern sie überdies mit einem suspensiven Veto verbunden, welches gleichfalls dem Staatsrat vorbehalten war. Die Verfassung vom 14. März behält die Einrichtung der Beurkundung und des suspensiven Vetos der Hauptsache nach bei, löst jedoch den bisherigen Zusammenhang der beiden Funktionen, indem sie die Beurkundung dem Präsidenten der Nationalversammlung vorbehält, das Veto unter dem Titel einer „Vorstellung" jedoch der allgemeinen Rechtsnachfolgerin des Staatsrates, der Staatsregierung überträgt.

b) Im Sinne des Verfassungsbeschlusses (§ 7) bedeutete die Beurkundung eines Gesetzes die bloße Feststellung, daß ein gültiger Beschluß der Nationalversammlung vorliege. Es war eine Beglaubigung dessen, daß in dem betreffenden Beschlusse der Gesetzgeber gesprochen habe [1]), und ein Zeichen dafür, daß nunmehr die Kundmachung erfolgen könne, womit freilich nicht in Einklang zu bringen ist, daß der Staatsrat zugleich auch mit der Kundmachung betraut war [2]). (§ 7 Verfassungsbeschluß.)

---

nur die „Gesetzesbeschlüsse" der Beurkundung. War die frühere Fassung zu weit, so ist die jetzige etwas zu eng. Es gäbe nämlich hienach Beschlüsse, die zwar kundgemacht, nicht aber beurkundet werden müssen. Der Kreis der Gesetzesbeschlüsse deckt sich wohl mit dem der im § 1 a des Gesetzes über das St. G. Bl. angeführten, ungenau sogenannten „Gesetze". Die sonstigen Beschlüsse (auf die sich § 1 b l. c. bezieht), z. B. die parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen, sind zwar kundzumachen, jedoch nicht zu beurkunden, wofern man sie nicht für den Fall der Beurkundung unter die Gesetzesbeschlüsse subsumiert, was immerhin eine etwas gekünstelte Auslegung wäre.

[1]) Merkwürdigerweise war auch dieser Beschluß des Staatsrates vom Staatsnotar zu beurkunden, so daß also Gesetzesbeschlüsse einer doppelten Beurkundung unterlagen; hätte das Gesetz den Staatsrat statt zur Beurkundung — die für ein Kollegium jedenfalls eine außergewöhnliche Funktion ist — zur „Genehmigung", farbloser zum „Beitritt" oder, wie sich die Praxis in einem trefflichen Bilde ausdrückte, zur „Bekräftigung" der Gesetzesbeschlüsse berufen, so wäre diese unnütze und unklare Doppelung der Beurkundungsfunktion vermieden und eine dem sonstigen Wirkungskreise des Staatsrates besser entsprechende Form seiner Mitwirkung an der Gesetzgebung eingeführt worden.

[2]) Gemäß § 2 des Gesetzes über das St. G. Bl. oblag übrigens die Kundmachung von Anfang an der Staatskanzlei. Da dieses Gesetz erst nach dem Verfassungsbeschluß, wenn auch in derselben Sitzung wie dieser, beschlossen wurde, und für beide Gezetze die erst mit dem letzteren Gesetze eingeführte

Die Beurkundung mußte unter der Voraussetzung vorgenommen werden, daß ein gültiger Beschluß der Nationalversammlung vorlag; der Staatsrat konnte also ehedem nur die Frage aufwerfen, ob der Beschluß der Nationalversammlung rechtlich einwandfrei, nicht auch, ob er sachlich zweckmäßig sei. Im Sinne der Verfassungsnovelle (§ 4) sprach aber der Staatsrat mit der Beurkundung nicht bloß sein Urteil aus, daß der Beschluß der Nationalversammlung gültig sei, sondern sprach er zugleich auch den Willen aus, daß er in Geltung trete; der Beurkundungsbeschluß besagte nämlich zugleich auch den Verzicht auf die Geltendmachung des Vetorechtes. Nach der Märzverfassung hat die Beurkundung wieder nur den Sinn einer Bestätigung, daß ein Beschluß der Nationalversammlung vorliege, während die Vorstellung den Willen ausdrückt, die Gesetzwerdung des Beschlusses aufzuhalten.

c) Der Vorgang zwischen der Enunziation und Publikation eines Beschlusses der Nationalversammlung spielt sich nach geltendem Rechte folgendermaßen ab: Zunächst unterfertigt der Präsident — nicht notwendig derselbe, der den Beschluß

Kundmachung noch nicht obligatorisch und konstitutiv war, muß man annehmen, daß der Bestimmung des § 4 des ersteren Gesetzes, wonach der Staatsrat die Beschlüsse der Nationalversammlung kundmacht, zugunsten einer gleichen Befugnis der Staatskanzlei derogiert worden sei. Bei dieser Sachlage wandelte die Praxis mit Recht die im Verfassungsbeschluß vorgesehene Kundmachung in einen Kundmachungsbefehl, der an die Staatskanzlei erging. Wenn es aber wiederholt vorkam, daß auch die Beurkundung anderen Faktoren übertragen wurde (vgl. hierüber insbesondere die Berichte der Wiener Tagesblätter vom 3. März 1919!), so war dies mit dem Gesetze nicht in Einklang zu bringen. Gesetzliche Kompetenzen können nur bei ausdrücklicher Ermächtigung von Seite des Gesetzes delegiert werden. Wie vernichtend hätte man es z. B. (mit Recht) beurteilt, wenn der Kaiser den Ministerpräsidenten zur Sanktion von Gesetzen ermächtigt hätte. Der Staatsrat hätte also bis zur Übertragung der Beurkundungsfunktion an den Präsidenten zweifellos selbst alle Gesetze zu beurkunden gehabt, insbesondere auch noch das Gesetz über die Staatsregierung, das ihm mit seinem gesamten Wirkungskreise auch die Beurkundungsfunktion entzog, denn diese Entziehung konnte nur nach den zumindest damals noch geltenden Formen der Gesetzgebung wirksam werden, somit nicht ohne Mitwirkung des Staatsrates, der also gewissermaßen sein eigenes Todesurteil zu unterschreiben gehabt hätte. Wenn und weil er dies nicht tat, ist sogar die Verfassungsmäßigkeit — und das bedeutet die Gültigkeit! — der hochwichtigen „geltenden" Märzverfassung in Frage gestellt; es ist dies ein Bedenken, das es wohl hätte wert erscheinen lassen müssen, den Staatsrat zur Verabschiedung der Parlamentsbeschlüsse vom 14. März 1919 noch einmal zusammentreten zu lassen.

des Hauses enunziert hat — die (von der Kanzlei des Hauses besorgte) schriftliche (gedruckte) Ausfertigung des Beschlusses. Damit ist der Beschluß als beurkundet anzusehen [1]). Das Essentielle ist also die Form der Unterschrift, während in den früheren Gesetzen das Schwergewicht auf das Meritum der Beurkundung gelegt worden und die Form der Beurkundung fraglich geblieben war; und wenn das Gesetz bei Anordnung der Unterfertigung von einer Beurkundung spricht, so ist dies nur eine Deutung des Sinnes der erwähnten Unterschrift. Die Beurkundung hat selbstverständlich zur Voraussetzung, daß ein verfassungsmäßiger, vor allem auch der Geschäftsordnung entsprechender Beschluß des Hauses vorliegt. Die Ablehnung der Beurkundung ist somit ein mögliches Rechtsmittel, von dem der Präsident nicht nur Gebrauch machen könnte, sondern sogar Gebrauch machen müßte, um der Gesetzwerdung eines rechtlich nicht einwandfreien Beschlusses vorzubeugen [2]). (Art. 4 Ges. St. Reg.)

d) Das beurkundete, in diesem Stadium noch unfertige Gesetz wird nun an die Staatsregierung (in der Praxis zu Handen der Staatskanzlei) weitergeleitet. Der Regierung ist es freigestellt, binnen 14 Tagen nach der Schlußfassung des Hauses, möglicherweise also bereits vor der Beurkundung, jedenfalls aber vor der Kundmachung unter Angabe der Gründe bei der Nationalversammlung Vorstellung zu erheben. Als Gründe kommen gleicherweise solche rechtlicher wie politischer Natur in Frage. Die Voraussetzung, an die das Gesetz die Erhebung der Vorstellung knüpft, ist lediglich die, daß die Regierung „Bedenken" hat, einen vom Hause gefaßten Beschluß zu vollziehen; mithin ist das Rechtsmittel der Vorstellung in das Belieben der Regierung gestellt, und sie kann von ihm Gebrauch machen, ob sie nun etwa den Beschluß — im Gegensatz zur Auffassung des Präsidenten, der ihn beurkundet hat — für rechtlich anfechtbar erachtet, oder ob sie — dieser Fall dürfte allein praktisch werden — die Gesetzwerdung des Be-

---

[1]) Die in der Praxis übliche Vorlage des vom Präsidenten schon einmal unterfertigten Gesetzesbeschlusses an den Präsidenten von Seite der Staatskanzlei ist rechtlich bedeutungslos.

[2]) Freilich kann dieses Rechtsmittel schwerlich praktisch werden; denkbar ist aber der Fall, daß zumal bei einem Wechsel im Vorsitz irrigerweise ein Beschluß des Hauses enunziert wurde und dieses Versehen nun durch Unterlassung der Beurkundung gutgemacht wird.

schlusses für unzweckmäßig ansieht[1]). Dieses Rechtsmittel der sogenannten Vorstellung, für das nur eigentümlich ist, daß es sich an dieselbe Instanz wendet, die den ersten Beschluß gefaßt hat, unterscheidet sich sachlich durch nichts von einem echten Veto, wie es z. B. dem Staatsrate zukam (§ 4, Abs. 3 Verfassungsnovelle) oder wie es einem Staatsoberhaupte zusteht; außerdem ist sogar die Frist für die Erhebung der Vorstellung von 10 auf 14 Tage verlängert[2])[3]).

Die Geltendmachung dieser Vorstellung setzt einen darauf bezüglichen Kabinettsbeschluß voraus, zu dem der Staatskanzler, wenn ihm darauf abzielende Wünsche der Kabinettsmitglieder bekannt werden, selbstverständlich Gelegenheit geben muß. Daß jedes Gesetz zur Entscheidung über die Frage, ob eine Vorstellung erhoben werden solle, vor der Kundmachung dem Kabinettsrate vorgelegt werde, wird von der Verfassung nicht gefordert, entspricht aber einer auf einem Kabinettbeschluß beruhenden Übung. Die etwa bereits erfolgte Gegenzeichnung des Gesetzesbeschlusses präkludiert der Vorstellung nicht. Zur Erhebung der Vorstellung ist noch immer Zeit, ehe das betreffende Stück des St. G. Bl. ausgegeben ist. Ist dies bereits geschehen, so ist allerdings die Erhebung einer Vorstellung ausgeschlossen, auch wenn die 14tägige Präklusivfrist noch nicht abgelaufen ist. (Art. 5 Ges. V. V.)

e) Zwischen die Beurkundung und Kundmachung eines Gesetzesbeschlusses schiebt sich endlich als weiterer Formalakt

---

[1]) Wegen außenpolitischer Bedenklichkeit hat z. B. der Staatsrat zum ersten Beschluß der provisorischen Nationalversammlung über das Staatsbürgerrechtsgesetz Bedenken erhoben, noch ehe ihm ein derartiges Rechtsmittel zustand, und tatsächlich die Reassumierung des Beschlusses erwirkt.

[2]) Dieser Ausprägung des Vetorechtes der Regierung steht nur eine Abschwächung des Ausdruckes gegenüber; während der Staatsrat die „Aufhebung oder Abänderung" des Parlamentsbeschlusses „beantragen" konnte, darf die Regierung eben nur eine „Vorstellung" erheben.

[3]) Um so merkwürdiger ist es, daß eine so wirksame Handhabe, die ihren Träger als einen entscheidenden Faktor der Gesetzgebung erscheinen läßt, in die Hand eines Organes gelegt wurde, dessen rechtliche Existenz in der Hand der Nationalversammlung ruht, und das mit dem Gebrauche unseres Rechtsmittels ein Votum des Hauses riskiert, welches seinem Dasein auf der Stelle ein Ende macht. Möglich und sinnreich wird die Bestimmung nur dadurch, daß das politische Schwergewicht bei der Regierung liegt, die aus der Majorität des Hauses gebildet ist und deren Vertrauen genießt; sie kann es sich erlauben, gegen einen zufälligen oder unüberlegten Beschluß am Wege der Vorstellung Abhilfe zu schaffen.

noch die Gegenzeichnung durch den Staatskanzler und den sachlich zuständigen — d. i. der mit dem Vollzuge betraute — Staatssekretär ein. Bei reinen Verfassungsgesetzen entfällt demnach die Gegenzeichnung eines Staatssekretärs, da der Staatskanzler mit der Durchführung betraut ist. Die Gegenzeichnung ist Voraussetzung der Kundmachung eines Gesetzes, ebenso, wie die Beurkundung Voraussetzung der Gegenzeichnung (und daher auch um so mehr der Kundmachung) ist. Selbstverständlich unterliegt nur ein korrekter Gesetzesbeschluß der Gegenzeichnung; so wird die Gegenzeichnung ein neuerlicher Anlaß zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des bisherigen Ganges des Gesetzgebungsverfahrens. Als hauptsächliche Funktion der Gegenzeichnung gilt die Begründung der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit des betreffenden Regierungsmitgliedes. Diese ist allerdings nicht ausschließlich durch die Tatsache der erfolgten Gegenzeichnung bedingt, sondern kann z. B. gerade durch die Unterlassung der Gegenzeichnung eines bereits kundgemachten Gesetzes begründet werden[1]). Man schließt wohl mit Recht ein freies Ermessen bei der Gegenzeichnung wie bei der Kundmachung aus; beide Akte müssen erfolgen, wenn die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind, wenn also ein beurkundeter (im zweiten Falle überdies bereits gegengezeichneter) Gesetzesbeschluß vorliegt. Insofern hat aber die Regierung eine weitgehende Ermessensfreiheit, als sie den Zeitpunkt dieser Akte beliebig bestimmen kann. Nur für den Fall, daß die Regierung von dem Rechte der Vorstellung Gebrauch macht, ist sie zeitlich gebunden; beharrt nämlich die Nationalversammlung auf ihrem ursprünglichen Beschlusse, so ist dieser unverzüglich kundzumachen (Art. 5, Abs. 2 Ges. V. V.), daher wohl auch unverzüglich, und zwar noch vorher gegenzuzeichnen.

Nach Einholung der Gegenzeichnung erläßt die Staatskanzlei den Kundmachungsauftrag an die Redaktion des Staatsgesetzblattes, (die nach § 2 des Gesetzes über das St. G. Bl. nur eine Zweigstelle der Staatskanzlei ist). Eine höhere staatsrechtliche Bedeutung kommt jedoch diesem Akte um so weniger zu, als er in der Verfassung — wie es von einer internen dienstlichen Weisung übrigens gar nicht anders zu erwarten ist — überhaupt nicht ausdrücklich vorgesehen wird. Insbesondere

---

[1]) Vgl. § 2 des Gesetzes vom 25. Juli 1867, R. G. Bl. Nr. 101.

hat er auch nicht die Bedeutung des Gesetzesbefehles, die im monarchischen Staatsrecht (übrigens irrtümlich) der Sanktion des Monarchen zugeschrieben wurde. Diesem Publikationsauftrage wie irgend einem sonstigen der bisher beschriebenen Gesetzgebungsakte kann nur im Sinne einer politischen Betrachtung Mehrwert zukommen. Wenn irgend einer, dann ist gerade der im folgenden zu beschreibende Formalakt der Kundmachung juristisch besonders bemerkenswert, weil erst er ein Nichtgesetz zum Gesetze macht.

E. Die Kundmachung der Beschlüsse der Nationalversammlung.

a) Auch der beurkundete Beschluß der Nationalversammlung ist noch nicht rechtskräftig; ist insbesondere, selbst sofern er den Namen Gesetz trägt oder typischen Gesetzesinhalt aufweist, noch nicht das, was Name oder Inhalt anzeigen: noch nicht Gesetz. Es muß noch ein weiteres Stadium durchschritten werden, damit ein vollgültiger Beschluß und namentlich ein Gesetz vorliege: die Kundmachung im Staatsgesetzblatte, mit der die Staatskanzlei betraut ist. Auf diese Weise erfährt die Reihe der Funktionen, die in ihrer Gesamtheit die „Gesetzgebung" ausmachen, und die Anzahl der Organe, die am Gesetzgebungsprozeß beteiligt sind, noch eine Erweiterung.

Das Gesetz vom 12. November 1918 über die Kundmachung von Gesetzen und Verordnungen durch das Staatsgesetzblatt, St. G. Bl. Nr. 7, bestimmt das Staatsgesetzblatt vor allem „zur verbindenden Kundmachung: *a)* der Gesetze, *b)* der zur öffentlichen Bekanntmachung bestimmten Beschlüsse der Nationalversammlung" (§ 1). Aus dieser Anordnung ergibt sich erst, daß Beschlüsse der Nationalversammlung vor ihrer Kundmachung unverbindlich, daß sie vorher insbesondere noch nicht „Gesetze" sind [1],

[1] Diese Hinausschiebung des Inkrafttretens von Gesetzen bis zur erfolgten Kundmachung oder gar noch darüber hinaus ist allerdings eine Anomalie, die besonderer positivrechtlicher Anordnung bedurfte. Mangels einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung tritt ein Gesetz in Kraft, sobald alle von der Verfassung vorgesehenen Handlungen des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen sind, und zwar in dem Augenblick, in dem der letzte Akt geschlossen ist. Schreibt die Verfassung (§ 2 des Grundgesetzes) die gesetzgebende Gewalt der provisorischen Nationalversammlung zu, so ist mangels einer besonderen Anordnung das Gesetz perfekt, sobald die Nationalversammlung in der für sie charakteristischen Weise gesprochen, nämlich einen Beschluß mit Gesetzesinhalt gefaßt hat.

sondern, um verbindliche Gesetze zu werden[1]), amtlich kundgemacht werden müssen.

b) Der Kreis der zur Kundmachung bestimmten Beschlüsse der Nationalversammlung wird vom Gesetze nicht eindeutig gezogen; da bei den von Gesetzes wegen kundzumachenden Beschlüssen die Verlautbarung konstitutiver Natur ist, können somit in gewissen Grenzfällen Zweifel entstehen, ob und wann ein Beschluß der Nationalversammlung rechtswirksam wird.

Das Gesetz hebt unter den zur Verlautbarung bestimmten Beschlüssen der Nationalversammlung vor allem die Gesetze hervor (§ 1 a); das sind jedenfalls alle Beschlüsse, die den Titel „Gesetz" tragen, aber ebensowohl auch alle materiellen Gesetze, die nur unter der einfachen Aufschrift „Beschluß" auftreten[2]). Im übrigen spricht aber das Gesetz nur von den (nicht näher benannten) „zur öffentlichen Kundmachung bestimmten Beschlüssen der Nationalversammlung". (§ 1 b), obwohl es diese Beschlüsse, deren amtliche Verlautbarung es anordnet, selbst zu „bestimmen" gehabt hätte[3]). Die Praxis zieht den Kreis dieser — rein faktisch — zur Verlautbarung „bestimmten" Beschlüsse mit Recht so weit, daß bisher lediglich die von der Nationalversammlung vorgenommenen Wahlen (in den Staatsrat usw.) und alle die Geschäftsbehandlung in der Nationalversammlung betreffenden Beschlüsse — unter diesen allerdings auch die autonome Geschäftsordnung selbst — von der Kundmachung ausgeschlossen blieben. Hingegen finden sich Inartikulierungen unverbindlichster Natur wie der am 12. November 1918 beschlossene „Aufruf an das deutschösterreichische Volk" (St. G. Bl. Nr. 6) im Staatsgesetzblatt vor. Bei einer so weitgehenden Publikationspraxis dürften Staatsverträge, die

[1]) Es hieße daher besser „zur verbindlich machenden" als zur „verbindenden" Kundmachung.

[2]) Obwohl in der Praxis Beschlüsse der Nationalversammlung vorkommen, die zwar Gesetze sind, aber nicht so heißen, hätte sich das Gesetz, streng genommen, überhaupt darauf beschränken können, als Beschlüsse der Nationalversammlung, die der Kundmachung unterliegen, die „Gesetze" anzuführen; „Beschlüsse" der Nationalversammlung, die durch die Kundmachung verbindlich werden können, sind nämlich formell und materiell „Gesetze"; wenn das Gesetz mehr sagte, als unbedingt erforderlich war, so kann ihm dies allerdings nicht zum Vorwurf gemacht werden.

[3]) Der offenkundige logische Mißgriff liegt darin, daß das Gesetz die Gegenstände der verbindlichen Kundmachung als „bestimmt" voraussetzt, obwohl es doch erst selbst diese Gegenstände wie überhaupt die Einrichtung der Kundmachung zu bestimmen unternimmt.

der Genehmigung der Nationalversammlung bedürfen, um so eher verlautbart werden. Hiebei ist wohl die bloße Tatsache der Verlautbarung als Ausdruck dessen anzusehen, daß der betreffende Beschluß als zur Kundmachung „bestimmt" zu gelten habe, was zur Folge hat, daß dieser Beschluß, verbindlichen Rechtsinhalt vorausgesetzt, im Zweifel erst nach der Kundmachung in Kraft tritt.

c) Über die Form der Kundmachung enthält das Gesetz überhaupt keine Vorschriften. Die Praxis hat eine bestimmte Einleitungs- und Beurkundungsklausel in Übung gebracht, deren erstere den Text des Beschlusses eröffnet und deren letztere ihn abschließt. Grundsätzlich sind beide Klauseln zwar zulässig, aber nicht erforderlich. Für Gesetze des Kaisertums Österreich bestand freilich die Vorschrift, daß sie unter Berufung auf die Zustimmung beider Häuser des Reichsrates kundzumachen seien. Eine ähnliche Anordnung fehlt aber in der deutschösterreichischen Verfassung, und so ist es einerseits ganz entsprechend, anderseits aber doch nicht erforderlich, wenn Beschlüsse der Nationalversammlung mit den Worten eröffnet wurden: „Die provisorische Nationalversammlung des Staates Deutschösterreich hat beschlossen" [1]). Die Tatsache, daß die Einleitungsklausel kein wesentlicher Bestandteil des Gesetzes ist, bringt es auch mit sich, daß offenbar verfehlte Kundmachungsformeln der Gültigkeit eines sonst einwandfreien Gesetzes nichts anhaben [2]). Gegenwärtig weisen alle im St. G. Bl.

[1]) Bezeichnend ist immerhin, daß auch Vollzugsanweisungen, bezüglich deren die Rechtslage dieselbe ist, ohne Eingangsformel — etwa: „der Staatsrat (das Staatsamt . . .) hat verordnet" — verlautbart werden. Was diese Formel besagen würde, ergibt sich nämlich schon aus der Überschrift: „Vollzugsanweisung des . . ." Dasselbe gilt aber auch für das Gesetz; denn auch in diesem Falle besagt schon der Titel Gesetz dasselbe, was überdies die Promulgationsklausel zum Ausdruck bringt, daß nämlich ein Beschluß der Nationalversammlung vorliegt.

[2]) Die im ersten Stück des St. G. Bl. verlautbarten Gesetze und Beschlüsse enthielten die Promulgationsklausel: „Kraft Beschluß der provisorischen Nationalversammlung verordnet der Staatsrat, wie folgt." Diese Einleitung erweckt den Anschein, als ob es sich um eine Durchführungsverordnung des Staatsrates zu einem Blankettgesetze der Nationalversammlung handle. Diese Ausdrucksweise entspricht der Auffassung, als ob der Gesetzesbefehl vom Staatsrate ausgehe, wie denn auch eine mißverständliche konstitutionelle Theorie den Gesetzesbefehl vom Monarchen ausgehen ließ.

Der Staatsrat — seit der Verfassungsnovelle die Staatskanzlei — hat im Staatsgesetzblatte Gesetze nicht zu verordnen, sondern kundzumachen. Dem wenigstens trägt die neuere Publikationsmethode Rechnung.

verlautbarten Gesetze den Eingang auf: „Die Nationalversammlung hat beschlossen."

Die Beurkundungsklausel folgte üblicherweise dem Texte des Beschlusses und lautete (seit der durch die Verfassungsnovelle bedingten Änderung) stereotyp folgendermaßen: „Auf Grund des § 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 139, wird beurkundet, daß der obenstehende Beschluß von der provisorischen (konstituierenden) Nationalversammlung gefaßt worden ist."

Es ist nun allerdings die Beurkundung des Gesetzesbeschlusses, nicht aber auch die Kundmachung des Beurkundungsaktes durch das Publikationsorgan wesentliches Erfordernis eines Gesetzes. Im Zusammenhalte mit der vorerwähnten Promulgationsklausel, die ohnehin bereits dasselbe besagt wie die abschließende Beurkundungsklausel, muß diese um so überfüssiger erscheinen.

Nach dem Gesetze (§ 4 l. c.) sind nur jene Beschlüsse der Nationalversammlung zu verlautbaren, die vom Staatsrate beurkundet, von einem Präsidenten gefertigt und vom Leiter der Kanzlei und dem Notar des Staatsrates mitgezeichnet sind. Mit diesen Bestimmungen über die Unterfertigung von Beschlüssen der Nationalversammlung sind überhaupt Formvorschriften für das Zustandekommen von Gesetzen, streng genommen aber nicht für deren Kundmachung gegegeben. Nichtsdestoweniger sind den bis März 1919 publizierten Beschlüssen der Nationalversammlung die Unterschriften der vorgenannten Funktionäre beigesetzt. Üblicherweise scheint die Unterschrift des Präsidenten auf, der die betreffende Sitzung der Nationalversammlung geleitet — nicht etwa jenes Präsidenten, der im Staatsrate bei der Beurkundung des Beschlusses den Vorsitz geführt hat[1]). Überdies pflegte die Unterschrift des oder der Staatssekretäre beigefügt zu werden, in dessen oder deren Wirkungskreis die Anwendung des Gesetzes fällt. Doch fehlte hiefür jede gesetzliche Grundlage. Diese wurde von der Märzverfassung geschaffen, indem Art. 4 Ges. V. V. an Stelle der

---

[1]) Bei der geschilderten Form der Gesetzespublikation steht es frei, die beigesetzten Unterschriften (des Präsidenten, des Staatskanzlers und des Staatsnotars) als Unterzeichnung des Beschlusses der Nationalversammlung oder auch der Beurkundung durch den Staatsrat zu deuten. Der Umstand, daß die Unterschrift des Präsidenten im Hause aufscheint, spricht allerdings mehr für erstere Bedeutung.

bisher vorgeschriebenen Mitzeichnung des Staatsnotars die Gegenzeichnung des „mit der Durchführung betrauten Staatssekretärs” forderte.

Die kundgemachten Gesetze tragen somit heute die Unterschriften des Präsidenten, der die Beurkundung vorgenommen hat, des Staatskanzlers — als des höchsten verantwortlichen Exekutivorganes – und der in der Vollzugsklausel namhaft gemachten Staatssekretäre; in dem Falle, daß die Staatsregierung mit dem Vollzuge betraut ist, die Unterschriften aller Staatssekretäre, und wenn nur der Staatskanzler betraut ist, was bei reinen Verfassungsgesetzen zutrifft, unter der des Präsidenten nur die des Kanzlers. Die überflüssige Beurkundungsklausel ist zugleich entfallen.

Den Termin der Kundmachung stellt das Gesetz, indem es auch über diesen Punkt schweigt, der Staatskanzlei als der zur Kundmachung berufenen Stelle anheim [1]).

Selbst mit erfolgter Kundmachung ist ein Beschluß der Nationalversammlung noch nicht notwendig in Gesetzeskraft erwachsen. Wenn ein Gesetz nicht ausdrücklich einen früheren oder späteren Tag des Beginnes seiner Wirksamkeit bestimmt, so tritt es am 45. Tag nach der Herausgabe der das Gesetz beinhaltenden Nummer des Staatsgesetzblattes in Kraft (§ 6).

4. ABSCHNITT.

Die Frage der Notgesetzgebung.

Es mag vielleicht befremdlich erscheinen, daß im Rahmen eines republikanischen Verfassungsrechtes die Frage nach einer Notgesetzgebung — ein Begriff, der schon durch den Namen den Anschein einer mangelhaften, wenn nicht mangelnden Gesetzgebung erweckt — überhaupt aufgeworfen werden kann [2]). Das Bedürfnis nach einer unter Umständen vereinfachten

---

[1]) Eine unverzügliche Kundmachung ist also juristisch nicht geboten, aber vermutlich als selbstverständlich vom Gesetzgeber vorausgesetzt.

[2]) Das Wort ist durch Mißbrauch in Mißkredit gekommen. Kam ja doch die „Notgesetzgebung” unter dem alten Regime derart in Gebrauch, daß sie in ähnlicher Weise als ordentliche Gesetzgebung angesprochen werden mußte, wie — allerdings mit ungleich besserer Berechtigung— auf dem Gebiet des Strafrechtes das außerordentliche Milderungsrecht zum ordentlichen Strafrecht wurde.

Gesetzgebung, nach vereinfachter Schaffung materiellen Rechtes, ist aber etwas durchaus Naheliegendes und Begreifliches, das keineswegs immer oder auch nur in der Regel der Fälle auf undemokratische Tendenzen zurückzuführen sein muß.

Der Fall, wo gerade vom Standpunkt der Kontinuität der Gesetzgebung aus irgend eine Art Notgesetzgebung geboten ist, — jener Fall, auf den der vielgenannte § 14 des österreichischen Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung ausdrücklich anspielte und abgestellt war, — ist der, daß das ordentliche Gesetzgebungsorgan nicht versammelt ist und während seiner Abwesenheit eine rasche gesetzgeberische Maßnahme erforderlich wird. Dabei braucht gar nicht etwa an den Fall gedacht zu werden, daß diese Voraussetzung mit Absicht geschaffen, daß mit Absicht — durch Vertagung oder Auflösung des Hauses — die Bedingung erfüllt wird, „daß das Haus nicht versammelt ist"[1]).

Während der, sei es auch noch so kurzen Pausen zwischen den einzelnen Sitzungen der Nationalversammlung könnte sich das Bedürfnis nach einem unverzüglichen Gesetzgebungsakte herausstellen, ohne daß die Einberufung der Sitzung mit der erforderlichen Raschheit möglich wäre. Aber abgesehen von diesen gewissermaßen faktischen Pausen in der Tätigkeit des Parlamentes lag z. B. zwischen der letzten Sitzung der provisorischen und der ersten Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung ein — verhältnismäßig ohnehin sehr kurz bemessener — rechtlich gebotener Zwischenraum von mindestens 16 Tagen. Der Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 1918 „über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung", St. G. Bl. Nr. 114, berief nämlich die konstituierende Nationalversammlung für „16 Tage nach dem Wahltage" ein. Das bedeutete eine gesetzliche vacatio der Legislative. Desgleichen bringt die vom Hause beschlossene Vertagung[2]) einen notwendigen Stillstand der Gesetzgebungstätigkeit auf Vertagungsdauer mit sich, der wohl (aber auch nur) dadurch unterbrochen werden kann, daß 50 Mitglieder die Einberufung des Hauses verlangen.

---

[1]) In Wahrheit waren bei solcher Sachlage die Bedingungen des genannten § 14 nicht erfüllt, denn die Notwendigkeit jener Maßregel, die Gegenstand einer kaiserlichen Verordnung werden sollte, durfte sich nicht schon — was in allen bekannten Fällen von Mißbrauch des § 14 zutraf — „zu einer Zeit herausgestellt" haben, wo das Haus noch versammelt war.

[2]) Vgl. oben S. 53.

Eine „Notgesetzgebung"[1]) könnte etwa darin bestehen, daß unter gewissen Voraussetzungen ein anderes Organ als der normale Gesetzgeber die gesetzgebende Gewalt ausübt; die nächstliegende Voraussetzung ist die, daß der normale Gesetzgeber verhindert ist; auf dasselbe — nämlich auf ein stellvertretendes Organ — kommt es hinaus, wenn die Gesetzgebungskompetenz für gewisse Gegenstände der Gesetzgebung verschoben wird; lediglich einer Beschleunigung der Gesetzwerdung würde es dienen, wenn — allenfalls unter Beibehaltung aller oder einzelner an der Gesetzgebung beteiligten Organe — bei besonderer Dringlichkeit ein abgekürztes Verfahren Platz greifen könnte.

Der deutschösterreichischen Verfassung ist ein derartiger Notgesetzgeber oder eine derartige Notgesetzgebung fremd[2]). Es wurde weder das Vorbild der österreichischen Verfassung mit ihren der provisorischen Gesetzeskraft teilhaftigen Verordnungen noch das verwandte Beispiel, das die deutschösterreichische Verfassung selbst bietet, indem sie das Staatsratsdirektorium zu provisorischen Anordnungen an Stelle des

[1]) Über Begriff und Wesen der Notgesetzgebung vgl. bes. Adolf Menzel, „Zur Lehre von der Notverordnung" (in der Festgabe für Laband, 1908), Spiegel, „Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft", 1893, auch Bernatzik, „Rechtsprechung und materielle Rechtskraft", S. 325 ff.

[2]) Etwas anderes als Notgesetzgebung ist es selbstverständlich, wenn in einer Verordnung das gesetzliche Blankett überschritten oder überhaupt ohne jede gesetzliche Grundlage eine Verpflichtung eingeführt wird. Als Beispiel dieser Art kann die Vollzugsanweisung des Staatsamtes für Volksgesundheit vom 21. November 1918, betreffend die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Geschlechtskrankheiten, St. G. Bl. Nr. 49, dienen. Hier wird unter empfindlichen Strafsanktionen die Verpflichtung statuiert. Krankheiten anzuzeigen, untersuchen und behandeln zu lassen, ohne daß ein Schein gesetzlicher Ermächtigung vorhanden wäre. Allerdings beruft sich die Vollzugsanweisung in ihrem Eingang auf die Ermächtigung des Staatsrates; die genügte aber selbstverständlich nicht, wo die Ermächtigung der Nationalversammlung vorgeschrieben — im Sinne der Verfassung können Verordnungen nur „auf Grund der Gesetze" erlassen werden — und eine Stellvertretung durch ein anderes Organ nicht vorgesehen ist.

Um Irrtümern vorzubeugen, möchte ich betonen, daß ich gegen den Inhalt der in Rede stehenden Vollzugsanweisung nichts einzuwenden habe, und daß ich es für viel bedauerlicher hielte, wenn sie gar nicht erlassen worden wäre, als daß sie mit dem bezeichneten formellen Mangel erlassen wurde. Nur kann ich die Meinung nicht unterdrücken, daß nach der wegen ihrer Laxheit mit Recht gerügten Verordnungspraxis der Monarchie eine möglichst strenge Zucht in bezug auf Verfassungsmäßigkeit im Verordnungswesen der Republik Platz greifen sollte.

Staatsrates ermächtigte, auf dem Gebiete der Gesetzgebung irgendwie nachgeahmt. Allerdings liegen die Verhältnisse innerhalb der Legislative und Exekutive durchaus verschieden. Die Exekutive ist Tagewerk; ohne sie steht die Staatsmaschine überhaupt still; die Gesetzgebung ist im Vergleich mit ihr gewissermaßen Sonntagsarbeit; die kann auch aussetzen, ja ist sogar ihrem Wesen nach keine ununterbrochene, ja auch nur regelmäßige Erscheinung; und so erklärt es sich, daß in der deutschösterreichischen Verfassung restlos der Grundsatz verwirklicht ist: „Die Gesetzgebung dem Gesetzgeber!"

II. Hauptabschnitt. Die Vollziehung.

1. ABSCHNITT.

Die Funktionen der Vollziehung.

A. Die Vollziehung im allgemeinen.

Die vorliegende Darstellung des deutschösterreichischen Staatsrechtes kommt dem rechtspolitischen und rechtstheoretischen Gedanken von der Teilung der Staatsgewalten auf die Weise entgegen, daß sie der Betrachtung der Gesetzgebung die der Vollziehung[1]) gegenüberstellt. Hiebei gilt als Vollziehung, kurz gesagt, die Gesamtheit der untergesetzlichen Funktionen, genauer ausgedrückt, die Summe jener Staatsfunktionen, die von anderen als den sogenannten gesetzgebenden Faktoren an anderen Gegenständen als solchen der G setzgebung vorgenommen werden. Scharf ist diese Grenzziehung nicht, und wie sich bereits bei der Darstellung der Gesetzgebung herausgestellt hat, daß diese in das Gebiet der Vollziehung hineinragt, werden die folgenden Ausführungen Akten der Vollziehung begegnen, die sich von gesetzgeberischer Natur erweisen[2]).

---

[1]) Über den Begriff und das Bereich der Vollziehung und im besonderen der Verwaltung vgl.: Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1914; Fritz Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, 2. Aufl., 1912; Ludwig Spiegel, Die Verwaltungsrechtswissenschaft, 1909.

[2]) Das letztere gilt namentlich von der (abstrakten und generellen) Rechtsverordnung.

Man hat gleich wie bei der Gesetzgebung auch bei der Vollziehung zwischen einem materiellen und formellen Begriffe dieser Rechtskategorie zu unterscheiden. Materiell ist jede Rechtsfunktion Vollziehung, die auf einer höheren, ja einfach nur vorangegangenen Rechtsfunktion fußt. Unter diesem Gesichtspunkt kann auch die Gesetzgebung als Vollziehung aufgefaßt werden, insofern als sie auf der Verfassung fußt; und insofern kann auch jeder einzelne Schritt der Gesetzgebung als Vollziehung des vorangegangenen gedeutet werden. Mit diesem Begriffe der Vollziehung haben sich die folgenden Ausführungen nicht zu befassen. In einem formellen Sinne stellt sich als Vollziehung die Summe jener Geschäfte — gleich welcher Art und welchen Inhalts — dar, die in den Wirkungskreis der sogenannten Vollzugsorgane, das sind alle der Volksvertretung nachgeordneten Organe, fallen. Auch unter diesem Gesichtspunkt gehört ein Stück Gesetzgebung — Beurkundung und Kundmachung der Gesetze — ins Bereich der Vollziehung. Im folgenden bleibt dieses (schon in anderem Zusammenhang behandelte)[1]) Teilgebiet der Vollziehung begreiflicherweise außer Betracht.

Das ganze Gebiet der untergesetzlichen Staatstätigkeit ist so groß und so bunt, daß in diesem Rahmen nur eine flüchtige Überschau möglich ist. Übrigens zählt man aus diesem Gebiete nur die der Gesetzgebung benachbarten Organe und Funktionen zur Verfassung eines Staates; die vorliegende verfassungsrechtliche Betrachtung beschränkt sich daher auf die der Gesetzgebung nächststehenden Vollzugsfunktionen und Vollzugsorgane; es sind dies namentlich die das Gesetz zur unmittelbaren Anwendung vorbereitenden Verordnungen und die unmittelbar vom Parlamente oder wenigstens von dessen Präsidenten bestellten Staatsorgane.

Die staatsrechtliche Terminologie pflegt aus dem Umkreise der Vollziehung im weitesten Sinne — geradezu als Gegensatz der Verwaltung — die sogenannte „Regierung" herauszuheben. Es handelt sich hiebei um eine bunte Reihe obrigkeitlicher Rechtsgeschäfte, deren — an die Freiheit des Gesetzgebers gemahnende — rechtliche Ungebundenheit das Bewußtsein dafür verloren gehen oder nicht aufkommen ließ, daß es sich hiebei noch um Gesetzesanwendung handelt. Deutliche materielle Grenzen zwischen diesen Agenden und anderen Verwaltungs-

---

1) Vgl. oben S. 84 ff.

akten lassen sich schwerlich ziehen. Inhaltlich stellen sich zwar die hieher gerechneten Geschäfte zum guten Teil als „verfassungsrechtliche Hilfstätigkeiten"[1]) dar, doch ist einerseits auch dieser Begriff nicht eindeutig, anderseits der Kreis der Akte, die man unter der Bezeichnung der Regierungsgeschäfte versteht, so bunt, daß er teils viel mehr, teils aber auch weniger umfaßt, als unter dem vorgenannten Namen äußerstenfalls verstanden werden kann. Im konstitutionellen Staatsrecht war für das Regierungsgeschäft doch nicht so sehr der Gegenstand des Aktes als vielmehr das handelnde Organ kennzeichnend, der zwischen Gesetzgebung und Vollziehung vermittelnde Monarch[2]).

Nach diesem Kriterium war der Staatsrat, der der Erbe der monarchischen Prärogativen geworden war, als das Regierungsorgan Deutschösterreichs und sein Wirkungskreis als das Gebiet der Regierungsgewalt aufzufassen. Damit stimmt jedoch wenig überein, daß das Grundgesetz (§ 8) nicht den Staatsrat, sondern im Gegenteil die Gesamtheit seiner „Beauftragten" als die „Staatsregierung" bezeichnet, wonach die „Regierung" — als Sammelbezeichnung gewisser obrigkeitlicher Rechtsgeschäfte — eher untergeordnete Staatsakte umfassen würde. Nach der Märzverfassung sind die „Regierungsgeschäfte" im höheren Sinne mit untergeordneten Verwaltungsgeschäften unterschiedslos in der Hand der Staatsregierung vereinigt. Bei dieser Sachlage wird hier nicht der vergebliche Versuch unternommen, gewisse wichtige Staatsakte zusammenfassend unter dem Titel der Regierung darzustellen, sondern sollen die Akte, die man unter einen solchen Begriff zu subsumieren pflegt, im Rahmen der Darstellung der obersten Vollzugsorgane als Gegenstände ihres Wirkungskreises gelegentlich behandelt werden.

B. Die Verordnungsgewalt.

a) Die dem Gesetze nächstfolgende Stufe der Rechtserzeugung (und zugleich auch der Rechtsanwendung) ist die

---

[1]) Unter diesem Ausdruck faßt Otto Mayer, a. a. O. S. 8, Rechtsgeschäfte, wie die Einberufung und Auflösung des Parlamentes, die Ausschreibung von Wahlen zur Volksvertretung usw. zusammen.

[2]) Die Agenden dieses Staatsorganes wurden vom handelnden Organe allmählich abstrahiert, obwohl nicht so sehr sie, als vielmehr die Stellung des Handelnden eigentümlich waren, und zu einer selbständigen Staatsfunktion hypostasiert, obwohl sie zweifellos zum Teil der Legislative, zum Teil der Exekutive zugeordnet werden konnten: so erklärt sich wohl ungezwungen der Regierungsbegriff, für den eben darum in einer republikanischen Staatsform kaum Raum ist

Verordnung[1]). Sie hat mit dem materiellen Gesetze den abstrakten und generellen Charakter gemeinsam; sie unterscheidet sich hingegen dadurch vom Gesetze, daß sie, auf Grund des Gesetzes ergehend, das Gesetz voraussetzt. Sie hat mit den Akten unmittelbarer Rechtsanwendung, mit der Entscheidung und Verfügung das gemeinsam, daß sie auf Grund des Gesetzes ergeht; sie hebt sich jedoch von der konkreten und individuellen Entscheidung und Verfügung durch ihren abstrakten und generellen Charakter ab. Als Mittelstufe zwischen Gesetzgebung einerseits, Entscheidung und Verfügung anderseits stehend, stellt sie sich von diesem Standpunkte aus materiell als Gesetzgebung, von jenem Standpunkte aus als Gesetzesanwendung dar. Sie ist ein Mittel des Vollzuges, aber doch nur des mittelbaren, durch die Verfassung sowie das Gesetz bedingten, außer an sie noch an die Form der Entscheidung und Verfügung gebundenen Vollzuges. Der Charakter als Vollzugsmittel bedingt die dem Gesetze untergeordnete Stellung; gleichwohl ist die Verordnung zugleich der Verfügung und Entscheidung übergeordnet.

Die im vorigen umschriebene Stellung der Verordnung in der Hierarchie der Staatsfunktionen bringt es mit sich, daß jedes mit Regierungs- und Vollzugsgewalt ausgestattete Organ befähigt, jedes — durch die Vollzugsklausel — zur Anwendung von Gesetzen berufene Organ ermächtigt ist, selbst ohne ausdrückliche Verleihung der Verordnungsgewalt Verordnungen zu erlassen. Die österreichische Verfassung hatte bekanntlich noch ein übriges getan, indem der Artikel 11 des Staatsgrundgesetzes über die Regierungs- und Vollzugsgewalt „die Staatsbehörden innerhalb ihres amtlichen Wirkungskreises für befugt erklärte, auf Grund der Gesetze Verordnungen zu erlassen". Außerdem finden sich aber in vielen Gesetzen verstreut Spezialermächtigungen zur Erlassung von Verordnungen[2]).

---

[1]) Über das Recht der Verordnung vgl. namentlich: Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 366 ff.; Adolf Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht in Österreich. Österr. Zeitschrift f. öff. Recht, 2. Jahrg., 4. Heft.

[2]) Es ist aus räumlichen Gründen ausgeschlossen, alle die Gesetze anzuführen, die entweder die Regierung oder einzelne Ministerien des österreichischen Staates — abgesehen von der oben zitierten Generalklausel — zur Erlassung von Verordnungen ermächtigt haben. Als ein Beispiel für viele sei die praktisch ungemein wichtige Ermächtigung des Wirtschaftsgesetzes vom 24. Juli 1917, R. G. Bl. Nr. 307, angeführt. „Die Regierung wird" (durch den § 1 dieses Gesetzes) „ermächtigt, während der Dauer der

b) Die Verfassungsgesetze Deutschösterreichs haben diesen gesamten Rechtszustand auf dem Gebiete des Verordnungsrechtes unverändert rezipiert[1]). Der Verfassungsbeschluß enthielt aber überdies im § 7 eine weitere und überflüssige Ermächtigung zur Erlassung von Verordnungen, die jedoch auf den Staatsrat abgestellt war. Wenn die Absicht bestand, durch diese Bestimmung die Verordnungsgewalt auf den Staatsrat einzuschränken, so war sie gesetzestechnisch mißlungen[2]). Sollte die Verordnungsgewalt tatsächlich dem Staatsrate vorbehalten werden, so hätte dies ausdrücklich geschehen müssen; nur so wäre die Anwendbarkeit der im vorigen ausgeführten allgemeinen Grundsätze und die Rezeption des österreichischen Verordnungsrechtes hintangehalten worden[3]).

Die Verfassungsnovelle bedeutete eine entschiedene Abkehr vom Versuche, ein Verordnungsmonopol des Staatsrates zu begründen[4]). Textlich unterscheidet sich die Verfassungsnovelle

---

durch den Krieg hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnisse durch Verordnung die notwendigen Verfügungen zur Förderung und Wiederaufrichtung des wirtschaftlichen Lebens, zur Abwehr wirtschaftlicher Schädigungen und zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und anderen Bedarfsgegenständen zu treffen."

[1]) Allerdings war keineswegs diese Konsequenz, sondern im Gegenteil eine weitgehende Einengung der Verordnungsgewalt und ihre Konzentration in der Hand des Staatsrates beabsichtigt.

[2]) Es war nicht nur die Stellung verkannt, die der Verordnungsgewalt im allgemeinen im Systeme der Staatsfunktionen zukommt, sondern auch das Betätigungsfeld übersehen, das ihr die österreichische Rechtsordnung im besonderen eingeräumt hatte.

[3]) Die Tatsache, daß das Grundgesetz dem Staatsrate eine auch ohne ausdrückliche Anordnung bestehende Befugnis zusprach, war durchaus begründet. Die Verordnungsbefugnis einer parlamentarischen Körperschaft ist immerhin eine ungewöhnliche Erscheinung und wurde daher vom Gesetze mit gutem Grunde durch eine ausdrückliche Anordnung außer Zweifel gestellt; nur der Sinn läßt sich einer gesetzlichen Bestimmung, mit der Verordnungen des Staatsrates zugelassen werden, nicht entnehmen, daß hiedurch Verordnungen anderer Staatsorgane ausgeschlossen seien.

[4]) Es soll an dieser Stelle, obwohl sich diese Ausführungen grundsätzlich einer verfassungs- und verwaltungspolitischen Stellungnahme enthalten wollen, doch hervorgehoben werden, daß ein Staat um so schwerer ohne einen handlichen Verordnungsapparat bestehen kann, als der Umfang der Staatstätigkeit anwächst. Eine steigende Sozialisierung geht naturgemäß mit einer Verdichtung der Verordnungstätigkeit einher. Und daß diese Verordnungstätigkeit nicht ausschließlich von einer einheitlichen Spitze ausgeht, sondern womöglich von den besonderen Fachorganen gehandhabt wird, das bedingt schon das von einer Sozialisierung untrennbare Prinzip der Arbeits-

vom Grundgesetze in dem fraglichen Punkte dadurch, daß ihr § 4 unter den Kompetenzen des Staatsrates die Verordnungsgewalt nicht ausdrücklich aufzählt, hingegen den § 7 des Grundgesetzes ausdrücklich für aufgehoben erklärt. Dadurch wurde dem Staatsrat keineswegs die Verordnungsgewalt als solche, sondern nur die ihm im Grundgesetz in dieser Beziehung zugedachte Vorzugsstellung gegenüber anderen Vollzugsorganen entzogen.

Als „Behörde" im Sinne des Artikels 11 übte nunmehr der Staatsrat die an jener Gesetzesstelle umschriebene Verordnungsgewalt gleich jedem anderen mit Imperium ausgestatteten Vollzugsorgane aus. Formell hob sich seine Verordnungskompetenz von der aller anderen Vollzugsorgane nur dadurch ab, daß er das oberste unter ihnen war, ja mehr noch, daß die anderen im Auftragsverhältnisse zu ihm standen[1]). Daraus läßt sich wohl die derogatorische Kraft der Staatsratsverordnungen gegenüber anderen Verordnungen, namentlich den Verordnungen der Staatsämter, und zugleich der Mangel einer derogatorischen Kraft im umgekehrten Verhältnis erschließen. Materiell unterschied sich die Verordnungsbefugnis des Staatsrates von der aller übrigen Vollzugsinstanzen dadurch, daß sie ungleich weiter ging als jede einzelne von ihnen, daß sie alle zusamt umfaßte. Da der Staatsrat das mit der Regierungs- und Vollzugsgewalt schlechthin, also ohne inhaltliche Beschränkung ausgestattete oberste Vollzugsorgan war, vermochte er unterschiedslos alle Gesetze im Verordnungswege auszuführen; die Vollzugsgewalt aller übrigen Vollzugsorgane, namentlich der Staatsämter, in deren Wirkungskreis immer nur die Anwendung bestimmter Gesetze gelegen ist, ist ressortmäßig begrenzt. Auf jedem Teilgebiete der Verwaltung konkurrierte also die Verordnungsgewalt des Staatsrates mit der ihm untergeordneter Organe. Die trotzdem gegebene Arbeitsteilung war nicht rechtlich, sondern nur durch das praktisch-politische Bedürfnis bestimmt. Was ehemals unter

---

teilung. Die Verordnungsgewalt untergeordneter Vollzugsorgane ist also das gerade Gegenteil von unsozial und unwirtschaftlich, aber selbst nicht einmal undemokratisch — wenn nur das Grundprinzip der Demokratie verwirklicht ist, daß gerade die oberste Spitze der Staatsgewalt vom breitesten Volkswillen getragen sei. Eine so beschaffene Spitze schließt einen ernsten Mißbrauch der Gewalt durch untergeordnete Organe aus.

[1]) Die Verordnung des Staatsrates verhielt sich zur Verordnung eines Staatsamtes wie die eines Ministeriums, nunmehr Staatsamtes, zu der einer Statthalterei (Landesregierung).

der Marke des Gesamtministeriums aufgetreten ist, gab sich nunmehr als Staatsratsverordnung; Verordnungen, die den Wirkungskreis sämtlicher Staatsämter berührten, pflegten als Staatsratsverordnungen zu ergehen. Aber auch solche Verordnungen, die zwar nur in den Wirkungskreis einzelner Staatsämter fielen, deren bedeutsamer Inhalt jedoch die politische Deckung des Staatsrates erwünscht erscheinen ließ, traten als Staatsratsverordnungen auf. Dasselbe Ziel der politischen Deckung des Staatsrates wurde auf dem Wege erreicht, daß das verordnende Staatsamt die Ermächtigung des Staatsrates einholte, obwohl sie vom Gesetze nicht gefordert war. Die erfolgte Ermächtigung wurde in den ersten Monaten der neuen Verfassung in der Eingangsklausel der von Staatsämtern herausgegebenen Verordnungen zum Ausdruck gebracht; in neuerer Zeit ist der Hinweis auf eine Ermächtigung des Staatsrates nicht mehr vorgekommen, obwohl in wichtigen Fällen die Befragung des Staatsrates immer noch gebräuchlich war.

Die neueste Rechtsentwicklung auf dem Gebiete des Verordnungsrechtes bedeutet eine beträchtliche Annäherung an den ehemaligen österreichischen Rechtszustand. Mit den übrigen Funktionen des Staatsrates ist auch seine Verordnungsgewalt auf die Staatsregierung übergegangen. (Art. 6 Ges. St. Reg.). Diese übt die Verordnungsgewalt selbstverständlich gleich allen sonstigen vom Staatsrat überkommenen Befugnissen als Kollegium aus. Derartige Verordnungen der Staatsregierung haben in denen des Gesamtministeriums — soweit dieses als Kollegium aufzutreten berufen war — ihr geschichtliches Vorbild. Neben dieser umfassenden Verordnungsgewalt der Staatsregierung besteht selbstverständlich die Verordnungsbefugnis der Staatsämter — ressortmäßig auf die verschiedenen Verwaltungsgebiete beschränkt — unverändert fort[1]).

Es war bisher ausschließlich von „Verordnungen" die Rede; die deutschösterreichische Verfassung hat diesen Ausdruck, offenbar weil er durch die jüngste österreichische Verordnungspraxis diskredidiert worden war[2]), verschmäht und sich an seiner Statt für das Wort „Vollzugsanweisungen" entschieden. Freilich taucht auch in der gegenwärtigen Gesetzes-

---

[1]) Das Nähere vgl. unten unter Staatsregierung und Staatsämter.

[2]) Vgl. meine Artikelreihe „Die Verordnungsgewalt im Kriege", Juristische Blätter 1915 und 1916.

und Verordnungssprache hie und da unabsichtlich und auch absichtlich das Wort[1]) „Verordnung" auf[2]). Es ist übrigens in der Verfassung mit keinem Worte gesagt, worin eine Vollzugsanweisung besteht, und daher kommt es auch nirgends zum Ausdruck, daß dieses neue Wort den Begriff der Verordnung bezeichnet. Man muß dem Sprachsinn dieses Wortes auf den Grund gehen, um zu der Erkenntnis zu gelangen, daß Vollzugsanweisung dasselbe — genauer: etwas mehr — sagt wie das Wort Verordnung. Jede Verordnung ist, wörtlich genommen, eine Anweisung über den Vollzug von Gesetzen — zum Unterschiede einerseits von der Gesetzgebung, anderseits von der Vollziehung in Form der Entscheidung und Verfügung. Die Vollzugsanweisung deckt sich daher zunächst mit der Dienstinstruktion, der sogenannten Verwaltungsverordnung[3]), deckt

---

[1]) Einen Beleg für die absichtliche Wiedereinführung des Wortes Verordnung bietet der sehr aufschlußreiche Artikel von Otto Hatschek, Zeitschrift für Verwaltung, 23. Jänner und 6. Februar 1919, „Die Vollzugsanweisungen nach den neuen Verfassungsgesetzen".

[2]) So in der Überschrift des Gesetzes über das Staatsgesetzblatt, St. G. Bl. Nr. 7 (während im ganzen Gesetzestext nicht von Verordnungen, sondern von Vollzugsanweisungen die Rede ist); ferner im § 10 des Gesetzes über die richterliche Gewalt, St. G. Bl. Nr. 38, wo die Gerichte zur Prüfung der Gültigkeit von Verordnungen — nicht von Vollzugsanweisungen — berufen werden; endlich ist unter Nr. 87 St. G. Bl. aus 1918 eine „Verordnung" des Staatsamtes für Kriegs- und Übergangswirtschaft ergangen, die sich in ihrem § 1 allerdings wieder auf eine Vollzugsanweisung desselben Staatsamtes beruft.

[3]) Im Worte Vollzugsanweisung liegt, rein sprachlich genommen, nicht bloß die Bedeutung einer abstrakt-generellen, sondern auch einer konkret-individuellen Instruktion. Gerade diese Seite des Begriffes der Vollzugsanweisung ist praktisch besonders bedeutsam geworden, seit der Staatsrat die Handhabung der Verordnungsgewalt im großen und ganzen den Staatsämtern überließ und sich darauf zu beschränken pflegte, der Regierung Richtlinien der Politik vorzuzeichnen. Sollten auch solche „Vollzugsanweisungen" des Staatsrates, die oft vertraulicher Natur waren, im Staatsgesetzblatt kundgemacht werden? Das Gesetz selbst scheint daran keinen Zweifel zu lassen, da es unterschieds- und ausnahmslos die „Vollzugsanweisungen" des Staatsrates zur Verlautbarung im Staatsgesetzblatte bestimmt. Diese Unstimmigkeiten sind übrigens ein Beweis, daß neue und ungewöhnliche Termini höchstens mit einer erschöpfenden Legaldefinition in das Gesetz einzuführen sind. — Es soll dies jedoch kein Einwand gegen das Wort Vollzugsanweisung sein, das ich trotz des Widerspruches, dem es begegnete (vgl. Kelsen, Kommentar, Bd. I, S. 24 und den zitierten Artikel von Hatschek, II. Teil, S. 14), für eine sehr glückliche Prägung halte, die der bloß leitenden, nicht ausführenden Funktion des Staatsrates durchaus angemessen war. Im zitierten Artikel in der Allgem. österr. Ger.-Ztg., S. 360,

sich aber des weiteren auch mit der Rechtsverordnung, denn auch diese kann unschwer als eine Weisung über den Vollzug von Gesetzen gedeutet werden.

Der für Verordnungen übliche Ausdruck in der deutschösterreichischen Rechtssprache ist nach wie vor Vollzugsanweisung. Und zwar, soweit Verordnungen des Staatsrates in Frage kommen, mit Recht, denn das Gesetz über das Staatsgesetzblatt sieht nur die Verlautbarung von „Vollzugsanweisungen" des Staatsrates vor. Anderseits bedeutet die staatsgrundgesetzliche Ermächtigung zur Erlassung von Verordnungen keine Bindung an dieses Wort. So kamen und kommen ja auch Verordnungen, die gleichfalls im zitierten Staatsgrundgesetze ihren verfassungsmäßigen Stützpunkt haben, unter dem Titel „Kundmachungen" vor. Weniger Berechtigung hat wohl die Verwendung des Wortes Vollzugsanweisung für Verordnungen der Staatsämter, weil insoweit das Wort Vollzugsanweisung im Gesetze nicht Verwendung gefunden hat, doch ist das Wort wohl auch in diesem Sinne nicht unzulässig.

Eine Beurkundung von Vollzugsanweisungen wie überhaupt irgendwelcher untergesetzlicher Akte war und ist nicht vorgesehen[1]). Hingegen war für das Inkrafttreten gewisser Verordnungen, nämlich der des Staatsrates, die Kundmachung im Staatsgesetzblatte erforderlich. Der Kundmachung von Verordnungen der Staatsregiernng und der Staatsämter gedenkt das Gesetz wohl aus dem Grunde nicht, weil solche Verordnungen grundsätzlich ausgeschlossen sein sollten; es wurde ihrer jedoch ebensowenig gedacht, als das ursprünglich geplante Verordnungsmonopol des Staatsrates preisgegeben wurde. Die Konsequenz des Schweigens des Gesetzes über die letztgenannten Vollzugsanweisungen ist die, daß ihr Inkrafttreten grundsätzlich nicht durch ihre Kundmachung bedingt ist; daß also ihre Verlautbarung nur ein deklarativer Akt ist, der die unabhängig hievon eingetretene Rechtswirkung zur

---

habe ich auch darauf hingewiesen, welch guter Sinn dem innewohnt, wenn die Verordnungsgewalt einer so außerordentlichen Stelle, wie sie der Staatsrat als eine parlamentarische Körperschaft ist, durch die ungewöhnliche Bezeichnung als Vollzugsanweisung von der Fülle der übrigen Verordnungen hervorgehoben wird. Mit dem Wegfall des Staatsrates war allerdings die Rückkehr zum Terminus Verordnung fällig.

[1]) Es würde ja das Beurkundungs- mit dem Verordnungsorgan zusammenfallen, wenn nicht gar dieses jenem unterstellt sein würde.

allgemeinen Kenntnis bringt; dasselbe gilt für die Verlautbarung von Vollzugsanweisungen untergeordneter Instanzen. Den unerwünschten Folgen dieses Zustandes wird nur dadurch vorgebeugt, daß in den fraglichen Verordnungen der Kundmachungstag regelmäßig als Tag des Inkrafttretens bestimmt wird. In diesem Falle bewirkt nämlich eine solche Bestimmung nicht eine Beschleunigung, sondern eine Verzögerung des Eintrittes der Rechtskraft, da insoweit nicht bereits im Augenblick der Erlassung der Verordnung, sondern erst mit der Kundmachung ihre Rechtskraft eintritt.

C. Die Justiz.

a) Als dritte der drei Staatsgewalten neben Gesetzgebung und Verwaltung und — neben letzterer — als zweiter Zweig der Vollziehung gilt die richterliche Gewalt oder Justiz, die von der Verfassung mit dem „Grundgesetze" vom 22. November 1918, St. G. Bl. Nr. 38, „über die richterliche Gewalt" geregelt wird.

Sie bildet einen relativ kleinen Ausschnitt aus dem großen Gebiet des Vollzuges der Gesetze. Die Verwaltung — in einem verhältnismäßig weiten Sinne — ergibt sich als der große Rest der Exekutive nach Abzug der Justiz. Wie eine Insel nimmt sich diese aus — umbrandet vom Meere der Verwaltung. Sie hebt sich von der sonstigen Vollziehung bloß dadurch ab, daß sie in den Wirkungskreis besonderer, in bestimmter Weise qualifizierter Organe gestellt ist. Justiz ist keine Tätigkeitsform, wie etwa die Verordnungsgewalt, sondern ein Wirkungskreis; ein Wirkungskreis, in den grundsätzlich die verschiedensten Tätigkeitsformen der Exekutive fallen können, namentlich solche, die auch der Verwaltung angehören, welche ja grundsätzlich alle Möglichkeiten der Exekutive in sich schließt. So sind die konkreten und individuellen Tätigkeitsformen der Entscheidung und Verfügung beiden Gebieten — Justiz und Verwaltung — gemeinsam und selbst von der Ausübung einer Verordnungsgewalt ist erstere gedanklich und grundsätzlich nicht ausgeschlossen, obwohl nur die letztere praktisch als Verordnungsgewalt in Betracht kommt. Justiz ist der von richterlichen Organen bei Gerichten besorgte Gesetzesvollzug, gleichviel in welcher Form er sich abspielt, ob er also etwa in Gestalt von Urteilen, Beschlüssen, Erkenntnissen oder unter welchen Namen sonst auftreten mag. Die Staatsfunktion der

Justiz wird nicht — wie die Verordnungsgewalt usw. — durch Form oder Inhalt der Funktion, sondern bei dem heutigen Stande der Rechtsordnungen und ihrer Kompetenzverteilung zwischen den sogenannten Staatsgewalten ausschließlich durch das handelnde Organ qualifiziert[1]). Nicht eine spezifische juristische Tätigkeit, nicht das Rechtsprechungsmonopol, das ja bereits mit den Anfängen moderner Verwaltung durchbrochen war, sondern ein besonderer gesetzlicher Schutz dieser Funktion, zu der positivrechtlich allerdings vorwiegend Akte der Rechtsprechung gehören, ist für den Justizbegriff charakteristisch.

Justiz ist die Tätigkeit von Richtern bei Gerichten[2]). Diese Tätigkeit, wie sich das Gesetz ausdrückt, die Ausübung des

---

[1]) Es ist dies, wie man sieht, das gerade Gegenteil des Gesetzgebungsbegriffes. Dieser wird durch den Inhalt der als Gesetzgebung bezeichneten Staatsfunktion konstituiert: des weiteren erlangt dann allerdings das Organ, das zu dieser Funktion berufen ist, begriffsbildende Kraft, indem die Tätigkeit dieses Organes, des sogenannten Gesetzgebers, gleich welchen Inhalt sie aufweisen mag, als Gesetzgebung bezeichnet wird. So ergibt sich eine Gesetzgebung im formellen Sinn neben der im materiellen Sinn.

Wie für den Gesetzgebungsbegriff das Organ, so wurde für den Justizbegriff die Funktion, nämlich die Rechtsprechung, in der herrschenden Vorstellung das Bestimmende. Das darf jedoch nicht daran irre machen, daß das Recht in jenem Falle von der Funktion der Gesetzgebung, in diesem von den Organen der Justiz seinen Ausgang nimmt und daß sich somit für das Bereich des positiven Rechtes die beiden Begriffe auf diese Weise bestimmen. Über den hier entwickelten Justizbegriff vgl. auch meine Aufsätze in der „Österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht": „Das kaiserliche Patent über die Fortführung der Landesverwaltung des Königreiches Böhmen und das richterliche Prüfungsrecht" und „Die Stellung der Beschwerdekommissionen im Behördensysteme. (Zugleich ein Beitrag zur Lehre über den Unterschied von Justiz und Verwaltung)" (Jahrgang 1915 beziehungsweise 1918). In diesen Abhandlungen habe ich dem so häufig angewendeten, aber dem österreichischen Rechte fremd gewesenen inhaltlichen Justizbegriff die Justiz als Formalbegriff gegenübergestellt. Diese Polemik trifft auch für das deutschösterreichische Recht zu.

[2]) Es will dies keine allgemein gültige Definition, sondern nur die Bestimmung des für die deutschösterreichische Rechtsordnung maßgebenden Justizbegriffes sein. Dieser ist formeller Natur, indem er die Tätigkeit bestimmter Organe ohne Rücksicht auf den Inhalt dieser Tätigkeit als Justiz qualifiziert. Welche Funktionäre positivrechtlich als Richter und welche Behörden als Gerichte anzusehen sind, ergibt sich aus den verschiedenen Organisationsgesetzen und Prozeßordnungen, die „Gerichte" einführen und „Richter" einsetzen. Die rechtstheoretische Möglichkeit eines anderen, materiellen Justizbegriffes soll damit nicht bestritten werden. Nur dagegen habe ich Bedenken, für das Bereich der deutschösterreichischen Rechtsordnung mit einem materiellen, von dem Rechtsprechungscharakter

richterlichen Amtes[1]), ist vor anderen staatlichen, im besonderen behördlichen Funktionen verfassungsmäßig ausgezeichnet: die Vollstrecker dieses Amtes sind bei Ausübung ihres Dienstes selbständig und unabhängig. Diese rechtlichen Merkmale kommen vor allem in einer mehr oder minder weitgehenden Unabhängigkeit gegenüber unterschiedlichen Rechtsquellen, namentlich aber gegenüber der die Verwaltungsorgane mitunter aufs engste einschnürenden Verordnungsgewalt zum Ausdruck.

Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Richters ist selbstverständlich keine grenzenlose; sie ist nicht absolut, sondern nur relativ; sie besteht nicht gegenüber jeder, sondern nur gegenüber gewissen Rechtserscheinungen. Als Rechtsanwender ist ja der Richter begriffsnotwendig dem Rechte unterworfen; es fragt sich nur: dem Rechte welcher Erscheinungsformen?

Schon vorläufig kann festgestellt werden, daß einerseits jedenfalls mehr Gestaltungen des Rechtes dem spezifisch richterlichen Rechtserzeugnisse, dem Urteile, sowie den anderen rechtlichen Äußerungen des richterlichen Amtes übergeordnet sind als der Tätigkeit des Gesetzgebers, die ober sich — nicht einmal als unverrückbare Richtlinie — lediglich die Staatsverfassung hat; zum mindesten unterscheidet sich die rechtliche „Unabhängigkeit" des Richters, der die sogenannte lex specialis des Urteils schöpft, von der ungleich weitergehenden rechtlichen Unabhängigkeit des Gesetzgebers, der die lex generalis des formellen und materiellen Gesetzes schafft, durch die unbedingte Gebundenheit des Richters an eben das Gesetz, dessen Inhalt der Gesetzgeber innerhalb der ihm von der Verfassung

---

gewisser Organfunktionen hergeleiteten Justizbegriffe zu operieren, wie dies augenscheinlich auch Kelsen, Kommentar I, S. 93, zu § 6 des Gesetzes über die richterliche Gewalt, unternimmt.

[1]) „In Ausübung seines richterlichen Amtes befindet sich ein Richter bei Besorgung aller ihm nach dem Gesetze und der Geschäftsverteilung zustehenden richterlichen Geschäfte, einschließlich jener der Justizverwaltungssachen, die nach der Vorschrift des Gesetzes durch Senate oder Kommissionen zu erledigen sind." (§ 6, Abs. 2 l. c.) Dem Gesetz steht selbstverständlich frei, das Gebiet der richterlichen Gewalt in beliebiger Weise abzustecken, nur kann dies nicht im Wege einer definitio per idem geschehen. Das Gesetz wollte offenbar sagen, daß sich ein Richter bei Besorgung von gerichtlichen Geschäften in Ausübung seines richterlichen Amtes befinde. Was ein „gerichtliches" Geschäft ist, ergibt sich aus den mannigfachen, geltenden Kompetenzvorschriften über den Wirkungskreis der Gerichte.

vorgezeichneten Gesetzesform souverän bestimmt[1]); anderseits kann aber der Richter, wenn er sich vor anderen Inhabern der Exekutive an Unabhängigkeit auszeichnen soll — und ein derart positivrechtlicher Unterschied ist wohl die einzige Rechtfertigung der rechtswissenschaftlichen Unterscheidung einer besonderen Staatsgewalt — nicht ebenso vielen Rechtserscheinungsformen botmäßig sein wie irgend ein Verwaltungsorgan[1]). Es ist, allgemein ausgedrückt, eine grundsätzlich viel weitergehende Ermessensfreiheit des Richters im Rahmen des Gesetzes, die ihn vom Verwaltungsbeamten unterscheidet; ein Unterschied, der freilich mit der von einer gewissen Rechtsschule in Umlauf gebrachten Irrlehre schwer in Einklang gebracht werden kann, wonach der Richter als eine Art Rechtsanwendungsautomat und das letzte Verwaltungsorgan — in Wirklichkeit oft ein in das Prokrustesbett zahlreicher Vorschriften geschnürter Rechtsanwender — zum mindesten als halber Rechtspolitiker anzusehen wäre.

Im besonderen ist es zuvörderst der konkrete und individuelle Dienstbefehl — als niedrigste Erscheinungsform rechtlicher Bindung — der für den Richter (selbst falls er ergehen sollte) zufolge der verfassungsmäßigen Einrichtung der richterlichen Unabhängigkeit von Rechts wegen einfach nicht besteht. Dasselbe gilt nach allgemeiner, wenn auch schon nicht mehr in demselben Maße selbstverständlicher Auffassung von der abstrakten und generellen, den Rechtsanwender verpflichtenden Dienstinstruktion, welche die herrschende Verwaltungsrechtslehre von der sogenannten Rechtsverordnung unterscheidet, die sich an die Gesamtheit der Rechtsunterworfenen wendet. An der letztgenannten Rechtsgestalt, an der Rechtsverordnung vorbei verläuft die Grenze, welche die deutschösterreichische Verfassung nach dem Vorbilde der österreichischen Verfassung zwischen der rechtspolitischen Forderung richterlicher Unabhängigkeit und dem rechtslogischen Erfordernisse der rechtlichen Gebundenheit des Rechtsanwenders gezogen hat. Daß die Grenze gerade so verläuft, ist allerdings nicht aus der bloßen recht unbestimmten Proklamierung der

---

[1]) Die Frage der Gruppierung der Staatsorgane um mehrere Brennpunkte (gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt) ist eine Sache des systematischen Geschmackes, hat aber doch wohl die rechtslogische Voraussetzung, daß irgendwelche positivrechtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Systemgruppen bestehen.

richterlichen „Unabhängigkeit" zu entnehmen und wäre wohl das unlösbare Rätsel eines beliebten Auslegungsspieles, wenn sich nicht in den Verfassungen (mehr zufällig als beabsichtigt) ein sehr bestimmter Anhaltspunkt für die Auflösung dieses Rätsels fände. Die positivrechtliche Bestimmung (§ 10 l. c.), daß die Gerichte über die Gültigkeit von Verordnungen im gesetzlichen Instanzenzuge zu entscheiden haben, bedeutet, daß sich ein Richter nur über die rechtswidrige Verordnung hinwegsetzen darf, was im Grunde kein Zeichen rechtlicher Unabhängigkeit ist, sondern gerade bei restloser Rechtsunterworfenheit eine Selbstverständlichkeit wäre, daß er sich aber der als rechtmäßig erkannten Verordnung zweifellos zu beugen hat. Hiebei ist offenbar nicht schon — wie in den Fällen der für den Richter von vornherein unverbindlichen, also relativ nichtigen Dienstinstruktionen — der bloße Bestand einer Rechtsverordnung, sondern nur ein besonderer (formeller oder materieller) Widerspruch gegen ein Gesetz (gegen die Verfassung) Kriterium ihrer Ungültigkeit. Dem Gesetze ist ferner der Richter als typischer Gesetzesanwender mit rechtslogischer Notwendigkeit unterworfen; das positive Recht überbietet insoweit sogar das rechtslogisch Gebotene, indem es selbst das mangelhafte, wenn nur gehörig kundgemachte Scheingesetz für den Richter verbindlich macht, wodurch es seine gesetzgeberischen Mängel für das Bereich der Gesetzesanwendung sozusagen „in radice" heilt und das apriorische Pseudogesetz im Spiegel der Rechtsanwendung a posteriori zum vollgültigen Rechtsgesetze erhebt[1]). An der Verfassung endlich bricht sich die richterliche Unabhängigkeit um so eher, als ja die Verfassung selbst für die vermeintliche Souveränität des Gesetzgebers bis zu einem gewissen Grade Schranke ist.

Die Unabhängigkeit der Richter äußert sich insbesondere auch in ihrer bis zu einem gewissen Grade garantierten Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit. Zum Unterschied vom österreichischen Rechte ermöglicht allerdings das deutschösterreichische Gesetz, daß Richter mit Ablauf des 65. Lebensjahres zwangsweise pensioniert werden. Vorher aber „dürfen

---

[1]) Klassische Ausführungen über die Bedeutung des Ausschlusses der Gesetzesüberprüfung, (der ein Verzicht auf gewisse verfassungsmäßige Erfordernisse der Gesetzwerdung ist), enthält Hans Kelsens Abhandlung „Reichsgesetz und Landesgesetz nach österreichischer Verfassung", Archiv des öffentlichen Rechtes, 1914, Heft 1/2.

Richter nur in den vom Gesetze vorgeschriebenen Fällen und nur auf Grund eines förmlichen richterlichen Erkenntnisses ihres Amtes entsetzt werden." (§ 7 l. c.)

Das weitere Merkmal der rechtlichen Sonderstellung der Justiz, das richterliche Prüfungsrecht, wurde schon im vorstehenden Zusammenhange mannigfach berührt. Ist es ja nicht bloß das sprechendste Zeichen, sondern zugleich auch die gesetzliche Grenze der richterlichen Unabhängigkeit. Während dem Richter die Prüfung der Gültigkeit gehörig kundgemachter Gesetze verwehrt ist, darf er „über die Gültigkeit von Verordnungen jeder Art im gesetzlichen Instanzenzuge entscheiden"[1]) (§ 10 l. c.). Die Worte „jeder Art" sind eine in Kriegserfahrungen begründete Beifügung zu der Fassung des ehemaligen österreichischen Gesetzes[2]). Fast möchte man bei dieser eindeutigen Rechtslage bedauern, daß jetzt die Zeit der verfassungswidrigen § 14-Verordnungen, der praeter legem ergehenden Patente und sonstiger Ersatzmittel des Gesetzes endgültig vorbei ist, da derartige Kuriosa aus einer „konstitutionellen" Ära nun endlich ihren gesetzlichen Richter und ihr verdientes prozessuales Schicksal fänden. Da das umschriebene Prüfungsrecht nicht bloß eine Ermächtigung, sondern zugleich auch eine Verpflichtung zur Erforschung der Gesetzmäßigkeit der gerichtlich anzuwendenden Verordnungen bedeutet, wird es übrigens in einem zum Beweise einer selbst in die Formel

---

[1]) Die Prüfung des Rechtes, d. i. nichts anderes als die Voraussetzung zur Beantwortung der Frage, was als Recht anzuwenden sei, ist für jeden Rechtsanwender eine solche Selbstverständlichkeit, daß sie nicht einer ausdrücklichen Gestattung bedarf, um zulässig zu sein, sondern im Gegenteil verwehrt werden muß, wenn sie unstatthaft sein soll. Es würde den Rahmen dieser Arbeit beiweitem übersteigen, wenn ich in diesem Rahmen die Folgerungen aus meinem Standpunkte zum Prüfungsrechte zöge, doch seien mir der Vollständigkeit halber einige Andeutungen gestattet. Ist das „Prüfungsrecht" des Rechtsanwenders eine rechtslogische Notwendigkeit, die sich aus seiner Rechtsanwendungsfunktion ergibt, so steht es dem Verwaltungsorgane nicht anders als dem Richter zu. Das positive Recht steht nun angesichts dieser Sachlage vor der Notwendigkeit, auch dem Verwaltungsorgane gleichwie dem Richter die Überprüfung von Gesetzen abzusprechen; und wenn der Verwaltungsbeamte in unserer Sache ungünstiger als der Richter gestellt sein soll, so wäre ihm überdies ausdrücklich die Überprüfung von Verordnungen und allenfalls von Dienstbefehlen zu versagen. Das Gesetz, das zu diesen Punkten schweigt, erzielt den der Absicht des Gesetzgebers gerade entgegengesetzten Effekt.

[2]) Vgl. Art. 6 des St. G. G. vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. Nr. 144.

der Verkündigung des Unabhängigkeitsgedankens gelegten Abhängigkeit, welche die Justiz schon rein äußerlich in das größere Reich der Vollziehung eingliedert und den Gegensatz zum Nachbarbereiche der Verwaltung ziemlich ausgleicht.

Materiell sind die Wandlungen der verfassungsmäßigen Behandlung der richterlichen Gewalt in Deutschösterreich im Vergleich mit dem österreichischen Rechte, wie das Vorstehende beweist, keineswegs einschneidender Natur; äußerlich ist wohl jene Maßregel am bemerkenswertesten, welche die zunächst unverändert rezipierten Prozeßordnungen, kraft deren auch noch in der Republik eine Zeitlang im Namen des Kaisers Recht gesprochen werden mußte, dahin änderte, daß die Urteile und Erkenntnisse nunmehr „im Namen der deutschösterreichischen Republik verkündet und ausgefertigt werden müssen" (§ 1 l. c.).

2. ABSCHNITT.

Die Vollzugsorgane.

A. Die Präsidenten.

a) Mit einem Beschluß der Nationalversammlung vom 21. Oktober 1918 — ein Zeitpunkt, an dem die Staatsgründung wohl noch kaum vollzogen war und daher wohl auch kaum deutschösterreichische Staatsorgane mit aktueller Vollmacht berufen werden konnten — wurde bereits ein Parlamentspräsidium für den Augenblick bestellt, wo die Nationalversammlung den Charakter eines Gesetzgebungsorganes annehmen sollte. Es waren aber durch diese Wahlen jedenfalls erst die Personen bezeichnet, kaum bereits die Präsidentschaft als Institution eingeführt. Dies geschah durch den Verfassungsbeschluß (§ 4), der mit der Person augenscheinlich auch bereits die Institution als gegeben annahm und daher dieser Präsidenten nur nebenbei und fast zufällig gedachte. „Der Staatsrat besteht nebst den drei Präsidenten der Nationalversammlung, die ihm kraft dieses Amtes angehören . . ." (§ 4 Verf. Beschl.). Nichtsdestoweniger ist damit bereits die Staatseinrichtung einer dreigliedrigen Präsidentschaft eingeführt[1])

[1]) Kelsen behauptet im Komm. I, S. 20, daß dem Präsidium bis zur Verfassungsnovelle eine gesetzliche Grundlage überhaupt gefehlt habe, da der bezügliche Beschluß des Hauses (Wahlbeschluß vom 21. Oktober 1918)

Ergänzend bestimmt der § 1 der Verfassungsnovelle: „Die von der provisorischen Nationalversammlung gewählten drei Präsidenten sind gleichberechtigt. Sie führen den Vorsitz in der Nationalversammlung (Präsident im Hause), leiten die Verhandlungen des Staatsrates (Präsident im Rate) und stehen der Staatsregierung vor (Präsident im Kabinett)."

Es würde zu weit führen, alle die Ergänzungen und Modifikationen anzuführen, welche die Organisation der Präsidentschaft durch das Gesetz über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung, durch die beiden Geschäftsordnungsgesetze vom 6. Februar und 5. März 1919 und mehr noch durch die autonomen Geschäftsordnungsbeschlüsse erfahren hat oder erfahren sollte. Der gegenwärtige Zustand wurde durch die Präsidentenwahl in der Sitzung vom 5. März 1919 geschaffen. Diesen zunächst rein faktischen Zustand hat das Ges. V. V. mit seinen neuen Bestimmungen über die Präsidentschaft sanktioniert.

b) Die geltende Verfassung beruft einen „Präsidenten" und zwei Stellvertreter, die das Gesetz den „zweiten" und „dritten Präsidenten" nennt (Art. 3, Abs. 1 Ges. V. V.). Die frühere Gleichberechtigung ist — nicht bloß dem Titel nach — aufgehoben. Die Präsidentschaftsgeschäfte kommen in der Regel dem „Präsidenten" zu. Nur im Falle seiner Verhinderung wird er bei Führung seiner Geschäfte vom zweiten Präsidenten und, wenn auch dieser verhindert ist, vom dritten Präsidenten vertreten (Art. 3, Abs. 2 l. c.). Die Vertretung hat man sich nicht notwendig so vorzustellen, daß in dieser Zeit der Präsident ganz von seinen Funktionen ausgeschaltet und sein Stellvertreter mit allen Funktionen befaßt sein müsse. Es ist kein gesetzliches Erfordernis, daß sämtliche Präsidentschaftsgeschäfte zugleich in einer Hand vereinigt sein müssen; es ist ohneweiters denkbar, daß sich der Präsident in der einen Funktion (z. B. im Parlamentsvorsitze) vertreten läßt, um gleichzeitig einer anderen Obliegenheit nachzugehen. Man wird in der Regel die Stellvertreter schon dann für legitimiert ansehen müssen, wenn sie mit Zustimmung des Präsidenten Präsidentschaftsgeschäfte versehen.

---

niemals publiziert worden sei. Da aber zu dieser Zeit das Erfordernis der Gesetzespublikation noch nicht bestand, trat dieser Beschluß wohl spätestens in Kraft, als der Verfassungsbeschluß die drei Präsidenten für die deutschösterreichische Staatsordnung rezipierte, indem er sie als bestehende Organe behandelte.

c) Die Präsidenten werden von der Nationalversammlung aus ihrer Mitte auf Dauer der Wahlperiode gewählt[1]. Daß die Präsidenten den Parteien des Hauses, und zwar in der Reihe, die ihrer Größe entspricht, entnommen sind, beruht nur auf tatsächlicher Übung und nicht auf gesetzlicher Anordnung. Nach dem Wortlaute des Gesetzes ist nur für die Berufung zur Präsidentschaftswürde, nicht auch für ihre Beibehaltung, die Mitgliedschaft im Hause erforderlich[2].

Die Präsidentschaftswürde erlischt mit Ablauf der Wahlperiode, wird also, wenn nicht eine gesetzliche Kürzung oder Verlängerung der Wahlperiode eintritt, normalerweise zwei Jahre lang ausgeübt. Gemäß dem Gesch. O. Ges. (§ 22) soll das Amt der Präsidenten „bis zum Zusammentritte der neuen gesetzgebenden Versammlung" fortdauern; es ist aber zweifelhaft, ob diese zweckmäßige Bestimmung, die allein ein Vakuum im Präsidentschaftsdienste ausschließt, vom Ges. V. Vertr. mit seiner Abstellung der Funktionsdauer auf die Wahlperiode beibehalten wurde. Die Amtsentsetzung eines Präsidenten wäre nur im Wege eines Verfassungsgesetzes möglich, das wie jedes Gesetz der Beurkundung durch den Präsidenten bedarf. Ein freiwilliger Rücktritt vor Ablauf der Wahlperiode dürfte als zulässig angesehen werden.

d) Der gegenwärtige Wirkungskreis der Präsidenten ist im Vergleiche mit der früheren Kompetenz eines einzelnen Präsidenten außerordentlich erweitert, im Vergleiche mit den Funktionen der Gesamtheit der Präsidenten (Staatsratsdirektorium) in gewisser Hinsicht eingeengt. Die Zuständigkeit des Staatsratsdirektoriums — d. i. des ehemaligen Kollegiums der drei Präsidenten — ist nämlich nur teilweise auf den Präsidenten, zum überwiegenden Teile auf die Staatsregierung übergegangen; dagegen wurden die Geschäfte, die ehedem arbeitsteilig auf die drei Präsidenten verteilt waren, soweit sie über-

---

[1] Aus dem Gesetze vom 4. April 1919 über die Bezüge der Volksbeauftragten, St. G. Bl. Nr. 221, im Zusammenhalt mit dem Gesch. O. Ges. vom 5. März 1919, St. G. Bl. Nr. 162, ergibt sich, daß der Präsident ein Gesamtjahreseinkommen von 54.000 *K*, die Stellvertreter eines von 30.000 *K* beziehen.

[2] Für die Eigenschaft als Vorsitzender des Hauses versteht sich ja die Zugehörigkeit zu ihm nahezu von selbst, hingegen ist die Beibehaltung des Mandates im Hinblicke auf die Regierungsgeschäfte des Präsidenten der Nationalversammlung, die seine Stellung der des Präsidenten einer Republik annähert, eine außergewöhnliche Erscheinung.

haupt der Präsidentschaft vorbehalten blieben, in der Hand des einen Präsidenten vereinigt[1]). Und wenn im übrigen die Geschäfte des Staatsrates fast ausschließlich der Staatsregierung und nur ganz ausnahmsweise dem Präsidenten übertragen wurden, so bedeutet dies in Anbetracht des § 3 Ges. St. Reg. Form — wonach die Prärogativen des Kaisers von Österreich mangels anderweitiger Verfügung auf den deutschösterreichischen Staatsrat übergingen —, daß nunmehr in den Fällen, wo sich das Gesetz nicht besonders ausspricht, nicht der Präsident, sondern die Regierung Trägerin der ehemals monarchischen Regierungsbefugnisse ist; auch hat er insbesondere keine Verordnungsgewalt.

Der Anteil des Präsidenten an der Gesetzgebung — Vorsitz im Hause und im Hauptausschusse, Beurkundung der Beschlüsse des Hauses — kommt hier nicht in Frage[2]); hingegen ist dem Präsidenten eine Reihe wichtiger Regierungsgeschäfte vorbehalten: Der Präsident gelobt die vom Hause gewählten Mitglieder der Staatsregierung an und fertigt ihre Bestallungsurkunden aus (Art. 2 Ges. St. R.). Bis die neue Staatsregierung gebildet wird, hat der Präsident entweder die scheidende Regierung unter dem Vorsitz des bisherigen Staatskanzlers oder eines Staatssekretärs mit der einstweiligen Fortführung der Geschäfte zu beauftragen, oder leitende Beamte der Staatsämter unter dem Vorsitze eines dieser leitenden Beamten oder eines eigens hiezu bestellten Beamten mit der einstweiligen Leitung der Verwaltung zu betrauen. In diesem Falle hat der Präsident mithin sogar das Recht, Mitglieder einer allerdings nur provisorischen Staatsregierung zu ernennen (Art. 3 l. c.). Die Enthebung der Staatsregierung oder einzelner ihrer Mitglieder ist ausschließlich Sache des Präsidenten (Art. 4 l. c.). Dem Präsidenten steht aber noch ein ungleich umfassenderes Ernennungsrecht zu: er ernennt nämlich die Staatsbeamten von der VI. Rangsklasse aufwärts; er bestellt die Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes und des Obersten Gerichtshofes, aber auch die sonstigen richterlichen Mitglieder dieser Gerichtshöfe und alle sonstigen Richter, kann jedoch zur Ernennung dieser richterlichen Organe mit Ausnahme der beiden erstgenannten

---

[1]) Der ehedem von einem der Präsidenten auszuübende Vorsitz im Kabinett ist nun auch gesetzlich auf den Staatskanzler übergegangen.

[2]) Vgl. hierüber oben S. 55 f und S. 84 ff.

Präsidenten auch den Staatssekretär für Justiz ermächtigen. Er ernennt weiters den Präsidenten des Staatsrechnungshofes, ferner den Oberbefehlshaber der bewaffneten Macht; desgleichen verleiht er alle Amtstitel (während die Einführung von Amtstiteln der Regierung übertragen ist). Ferner ist auf den Präsidenten die Befugnis zur Besetzung der Erzbistümer und Bistümer und zur Bestätigung kanonischer Wahlen in dem Umfange übergegangen, in dem der § 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1874, R. G. Bl. Nr. 50, „zur Regelung der äußeren Rechtsverhältnisse der katholischen Kirche" diese Befugnisse dem Landesfürsten verleiht (Art. 7 Ges. St. Reg.). Gleichartige Befugnisse stehen dem Präsidenten gegenüber der griechisch-orientalischen und evangelischen Religionsgenossenschaft zu, ohne daß er jedoch zu deren Kirchenoberhaupt geworden wäre, als das vielmehr die Staatsregierung anzusehen ist[1]).

Gemäß Art. 6, Abs. 2 Ges. St. Reg. sind dem Präsidenten die Genehmigung der Geschäftsordnung des Staatsrechnungshofes und die Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen diesem Amte und den Staatsämtern vorbehalten.

Nach dem Gesetze vom 14. November 1918, St. G. Bl. Nr. 24, gelobt ferner der Präsident die Landeshauptleute an und bestätigt er die zur Besorgung der Finanzangelegenheiten berufenen Stellvertreter der Landeshauptleute.

Der Präsident übt auch das Begnadigungs- und Abolitionsrecht aus, und zwar gleicherweise im Militär- und Zivilstrafverfahren (während die Amnestie der Nationalversammlung vorbehalten ist) (Art. 7, Abs. 4 l. c.).

Endlich vertritt der Präsident die Republik nach außen, beglaubigt die Gesandten und ratifiziert die Staatsverträge[2]), gleichviel ob sie von der Nationalversammlung oder von der Staatsregierung zu genehmigen sind (Art. 8 l. c.). Damit hängt es auch zusammen, daß der Präsident ein Original des Staatssiegels verwahrt (Art. 2, Gesetz vom 8. Mai 1919, St. G. Bl. Nr. 257).

e) Alle im vorigen bezeichneten Funktionen übt der Präsident ohne Mitwirkung des 2. und 3. Präsidenten aus — ausgenommen die Begnadigung und Abolition, die er nur im Einvernehmen mit seinen Kollegen vollziehen kann und die daher unmöglich sind, wenn auch nur einer der Präsidenten verhindert ist oder nicht zustimmt. Hingegen ist die Vornahme

---

[1]) Vgl. hiezu Max Hussarek, Grundriß des Staatskirchenrechtes.

[2]) Vgl. oben S. 85.

der meisten vorbezeichneten Staatsakte des Präsidenten durch die Mitwirkung anderer Faktoren bedingt, und zwar die Ernennung und Bestätigung von Beamten und öffentlichen Organen sowie die Verleihung von Amtstiteln durch einen Vorschlag der Staatsregierung, die Ernennung des Präsidenten des Staatsrechnungshofes durch einen Vorschlag des Hauptausschusses, die Ernennung höherer Beamten des Rechnungshofes durch einen Vorschlag ihres Präsidenten, Begnadigung und Abolition durch einen Antrag des Staatssekretärs für Justiz. Ein weitergehendes Mitwirkungsrecht bei den meisten der dem Präsidenten vorbehaltenen Regierungsgeschäfte bedingt das verfassungsmäßige Erfordernis der Gegenzeichnung (Kontrasignatur), (das gleichzeitig für alle Fälle, für die es vorgesehen ist, die Notwendigkeit der Schriftform mit sich bringt). Das Erfordernis der Gegenzeichnung bedeutet, daß der Präsident alle einschlägigen Funktionen nur in Gemeinschaft mit den ressortzuständigen Regierungsmitgliedern rechtswirksam versehen kann[1]).

[1]) Es sind dies: Bei der Beurkundung der Gesetze: der Staatskanzler und der mit der Durchführung des Gesetzes betraute Staatssekretär, der unter Umständen, nämlich im Falle von Verfassungsgesetzen und Gesetzen aus dem Wirkungskreise des Staatsamtes für Inneres und Unterricht, mit dem Staatskanzler identisch ist (Ges. V. V., Art. 4); bei der Ausfertigung der Bestallungsurkunden der Regierungsmitglieder einschließlich des Staatskanzlers: der (neubestellte) Staatskanzler allein (Ges. St. Reg. Art. 2), bei Ernennungen und Bestätigungen von Beamten und sonstigen öffentlichen Organen und bei der Verleihung von Amtstiteln: der Staatskanzler oder das ressortmäßig berufene Mitglied der Staatsregierung (Art. 7 l. c.); bei Begnadigungen und Abolitionen im Verfahren der Zivilstrafgerichte: der Staatskanzler und der Staatssekretär für Justiz (an dessen Stelle die Praxis bei Begnadigungen im militärstrafgerichtlichen Verfahren den Staatssekretär für Heerwesen treten läßt) (Art. 7 l. c.); bei der Ratifikation von Staatsverträgen: der Staatskanzler, der Staatssekretär für Äußeres und der dem Gegenstande des Vertrages nach zuständige Staatssekretär (unter Umständen also einer dieser beiden Funktionäre selbst) Art. 8 l. c. und § 5 Verf. Beschl.). Keine Gegenzeichnung sieht das Gesetz für die Entlassung der Regierung oder einzelner Regierungsmitglieder, für die Bestellung eines Übergangskabinetts und die Betrauung einer abtretenden Regierung mit der Weiterführung der Geschäfte, für die Beglaubigung von Gesandten und sonstige Staatsakte im internationalen Verkehre vor. In der Praxis dürfte sich wohl auch für diese Fälle die Gegenzeichnung des nächstbeteiligten Regierungsmitgliedes einbürgern, doch darf nicht übersehen werden, daß die Unterfertigung in diesen Fällen nicht die Bedeutung hat, den Staatsakt rechtswirksam zu machen, sondern höchstens die Verantwortlichkeit des Mitzeichnenden zu begründen.

Die Präsidenten genießen bei Versehung ihrer sämtlichen Funktionen die Immunität gleich anderen Mitgliedern der Nationalversammlung[1]) aber keine weitergehenden Vorrechte, wie sie mitunter einem Staatsoberhaupte zustehen. Diese Unverantwortlichkeit wird durch die gleichzeitige Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder wettgemacht, welche zur Gegenzeichnung der meisten Staatsakte der Präsidenten berufen sind.

Mit der Unverantwortlichkeit ist nicht unvereinbar, daß der Präsident zur Ausübung gewisser Funktionen gesetzlich verpflichtet ist, während allerdings andere in sein Belieben gestellt sind. So ist seine Teilnahme am Gange der Gesetzgebung zweifellos der Gegenstand einer Rechtspflicht, und auf diesem Gebiete dem Präsidenten nur in der Zeitbestimmung ein freilich weitgehendes Ermessen gewahrt; desgleichen ist er verpflichtet, an einem Regierungswechsel auf die im Ges. St. Reg. bestimmte Weise mitzuwirken und insbesondere für die Kontinuität in den Regierungsgeschäften gemäß Art. 3 l. c. vorzusorgen. Alle diese Pflichten sind jedoch ohne Sanktion. Die Vornahme der übrigen Staatsakte ist aber wohl auch im Rechtssinne nur vom freien Willen des Präsidenten abhängig.

f) Der Präsident ist insofern tatsächlich das oberste Staatsorgan, als er keinem Faktor, nicht einmal der Nationalversammlung, unterstellt ist und bei Ausübung seiner spezifischen Präsidentschaftsfunktionen an deren Aufträge nicht gebunden wäre. Er ist — wie übrigens außer ihm auch die Staatsregierung — nur dem Gesetz untertan. Während aber der letzteren eine ganze Stufenleiter staatlicher Behörden untersteht, steht er im Systeme der Staatsorgane — zwischen die Legislativ- und Exekutivorgane eingeordnet, beiden Gruppen angehörig — als oberstes Staatsorgan besonderer Art zwar unabhängig, aber auch allein da. Am allerwenigsten ist ihm die Regierung nachgeordnet, vielmehr beigeordnet. Aber auch sonstige Unterbehörden hat er nicht; ihm unterstehen nur in seiner Eigenschaft als Parlamentspräsident die Kanzlei der Nationalversammlung, in seiner Eigenschaft als Exekutivorgan die — ohne gesetzliche Basis — sogenannte Präsidentschaftskanzlei; diese beiden voneinander völlig getrennten

[1]) Zufolge der Mitgliedschaft im Hauptausschusse dauert die Immunität auch nach Ablauf der Legislaturperiode bis zur Neuwahl des Präsidiums fort (Art. 6, Abs. 5 Ges. V. V.).

Ämter, denen die bureaumäßige Behandlung der Präsidentschaftsagenden obliegt, bringen die verfassungsmäßige Doppelrolle des Präsidenten zum sprechenden Ausdruck.

Es ist im Grunde eine müßige Frage, ob der „Präsident der Nationalversammlung'' „Präsident der Republik" sei. Seinem Namen und wohl auch der Sache nach ist er es nicht. Dem Namen nach nicht: denn der Titel „Präsident" schlechthin ist eine zwar naheliegende, aber im Gesetze nicht begründete Abbreviatur; der Sache nach nicht, denn die Präsidentschaftsfunktionen haben einerseits einen viel zu starken parlamentarischen Einschlag, der einem echten Staatspräsidenten fremd ist, anderseits einen zu geringen Anteil an der Exekutive, als deren Chef sich ein echter Staatspräsident darstellt. Die typischen Geschäfte eines Staatsoberhauptes werden in Deutschösterreich von zwei Faktoren, vom Präsidenten und von der Staatsregierung in teils arbeitsteiligem, teils komplementären Zusammenwirken versehen. Hiebei entfallen zwar die formell höheren Staatsakte auf den Präsidenten, die materiell gewichtigen aber zweifellos auf die Staatsregierung, ein Mißverhältnis, das von einer starken Persönlichkeit sicherlich ausgeglichen werden kann. Ein Staatsoberhaupt nach bekannten Mustern würde Deutschösterreich erst aufzuweisen haben, wenn einerseits die Geschäfte eines Chefs der Exekutive mehr entparlamentarisiert, anderseits mehr in einer Hand lokalisiert sein würden. Aber schon beim heutigen Rechtszustande ist der Präsident weit mehr als Parlamentspräsident, ein gewichtiger Faktor unseres zusammengesetzten Staatsoberhauptes[1].

B. Die Staatsregierung; der Staatskanzler; die Staatssekretäre und Unterstaatssekretäre; die Staatsämter.

a) Es war wohl die naturgemäße Reaktion gegen das Prävalieren der Regierung im konstitutionellen Staat, daß sie mit Einführung der Republik nicht einfach aus dem Verhältnisse der tatsächlich oft angemaßten Überordnung über die Gesetzgebung und der verfassungsmäßigen Gleichordnung in ein Verhältnis unmittelbarer Unterordnung gerückt wurde, sondern daß ihr eine noch mehr untergeordnete, eine schlechthin dienende Rolle zugewiesen wurde, indem zwischen sie und das Parlament

---

[1]) Vgl. meinen Artikel in der Zeitschrift für Verwaltung vom 20. Februar 1919 „Das Staatsoberhaupt der deutschösterreichischen Republik".

als oberstes Regierungs- und Vollzugsorgan der Staatsrat trat[1]). Die Regierung war nur als das Werkzeug gedacht, dessen sich der Staatsrat bei der Ausübung der ihm zustehenden Geschäfte der „Staatsverwaltung" bedient (§ 8 Verf. Beschl.)[2]). Sie war nicht nur von den durch Sonderermächtigung dem Staatsrate vorbehaltenen „Regierungsgeschäften" ausgeschlossen, sondern auch in der Verwaltung im engeren Sinn an die jeweiligen Aufträge des Staatsrates gebunden, und im besonderen in der Verordnungsgewalt auf das Tätigkeitsbereich beschränkt, das ihm der Staatsrat nicht vorwegnahm. Das Gesetz sprach von den Mitgliedern der Regierung mit Recht als den „Beauftragten". Die Verfassungsnovelle hat diese Stellung der Staatsregierung und ihrer Mitglieder im allgemeinen nicht geändert. Von geradezu umwälzendem Einfluß auf deren Rechtsstellung war jedoch das Gesetz vom 14. März 1919 über die Staatsregierung, St. G. Bl. Nr. 180.

Die neu gestaltete Staatsregierung ist dadurch, daß sie den Staatsrat ersetzt hat, nicht einfach in den Vordergrund getreten, sondern geradezu in den Mittelpunkt des Staatslebens gerückt, zu einem zweiten Brennpunkte nächst der Nationalversammlung geworden. Nationalversammlung und Staatsregierung sind zwei einander ergänzende Faktoren, die auf diese gegenseitige Ergänzung unvermeidbar angewiesen sind. Die Staatsregierung ist zwar ein Geschöpf der Nationalversammlung, der sie — bei unmittelbarer Wahl — ihr Dasein verdankt, sie kann aber nicht nur ihren Schöpfer überleben, sie kann sogar in die eigentümliche Lage kommen, ihrerseits einem Parlamente zum Leben zu verhelfen. Sie ist es ja doch, die Neuwahlen durchführt[3]) und in der Zeit, wo das Parlament nicht tagt, repräsentiert

---

[1]) Ein Kennzeichen der tiefen Kluft zwischen Parlament und Regierung war, daß diese mit jenem in den Angelegenheiten der Gesetzgebung überhaupt nicht in unmittelbaren Verkehr treten konnte: Eine Regierungsvorlage kam nur im Wege und unter dem Namen des Staatsrates an das Haus; und zum Vollzuge kam der Gesetzesbeschluß auch wieder nur durch Vermittlung des Staatsrates an die Regierung zurück. — Diese rechtliche Unnahbarkeit wurde allerdings faktisch bald überbrückt und die Praxis hatte schon länger dem nunmehr auch rechtlich eingeführten Verhältnisse unmittelbarer Berührung und gegenseitigen Zusammenwirkens vorgearbeitet.

[2]) Vgl. oben S. 98 ff.

[3]) Auch daran sei erinnert, daß gemäß § 40 W. O. die Regierung die Abgeordneten für die besetzten Gebiete sogar ernennen könnte. (Vgl. oben S. 50.)

sie neben dem Präsidenten doch die oberste Gewalt der Republik Sie ist einerseits das Bleibende im Wechsel des Parlamentes, wie anderseits das Parlament das Bleibende im Wechsel der Regierung ist. Von einer dieser Angeln aus — Parlament oder Staatsregierung — muß das Staatsgetriebe in Gang gesetzt und gehalten werden. Ist der Staatsbetrieb aus beiden Angeln gehoben, so steht er notwendig still.

Aber auch im Zusammenwirken mit der Nationalversammlung stellt sich die Staatsregierung, da sie ja doch keinen Staatspräsidenten ober sich hat, neben dem Präsidenten der Nationalversammlung als oberste Trägerin der Regierungs- und Vollzugsgewalt, als höchste Staatsbehörde dar und steht als solche an der Grenze zwischen Legislative und Exekutive; bei dieser ihrer Stellung, die sie als Teil des Staatsoberhauptes erscheinen läßt, ist sie selbstverständlich nicht dem Präsidenten, aber ebensowenig der Nationalversammlung untergeordnet; der Wille des Parlamentes ist für sie nur in Form des Gesetzes verbindlich, an dem sie selbst in bestimmter Weise mitwirkt; die Entschließung des Hauses (Resolution, Art. 9 Ges. V. V.) ist für sie nicht Befehl, sondern Ausdruck eines bloßen Wunsches, der allerdings im Hinblick auf die gesetzliche Konsequenz eines Mißtrauensvotums — sofortige Enthebung vom Amte — zum psychischen — nicht rechtlichen — Zwange werden kann. Wie der Präsident kraft seiner Vollmacht zur Vertretung des Staates nach außen die äußere Politik zu bestimmen vermag, ist die Regierung vermöge ihrer Rechtsstellung — ist sie doch gemäß Art. 3 Ges. St. Reg. Form als Rechtsnachfolgerin des Staatsrates in die Prärogativen des Kaisers eingetreten[1]) — unter Kontrolle des Parlamentes die Herrin der inneren Politik.

b) „Die Gesamtheit der „Beauftragten", wie sich kurzweg das Grundgesetz (§ 8) ausdrückte, oder der „Volksbeauftragten", wie sie heute heißen (Art. 1, Abs. 1 Bes. St. Reg.), bildet die „Staatsregierung". Diese bestand anfänglich nur aus den Staatssekretären, während streng genommen der Staatskanzler ebensowenig wie der Staatsnotar zu ihr zu rechnen war. Die Stellung der Unterstaatssekretäre war bis in die jüngste Zeit ungeklärt und rechtlich überhaupt nur auf einer beiläufigen Bestimmung des Gesetzes über die Bezüge der vom Volk

---

[1]) Vgl. oben S. 116.

betrauten Staatsorgane, St. G. Bl. Nr. 42 aus 1918, basiert. Mit dem Vorsitze im Kabinett — wie die Staatsregierung als tagendes Kollegium heißt — hätte im Sinne des Grundgesetzes (§ 15) der Staatsrat einen der Staatssekretäre betrauen sollen; zu einer solchen Betrauung ist es aber niemals gekommen, denn tatsächlich hat von Anbeginn der Staatskanzler den Vorsitz im Kabinett geführt. Die Verfassungsnovelle paßte sodann die Rechtslage einigermaßen den Tatsachen an, indem der Staatskanzler de iure nunmehr wenigstens „in Verhinderung des Präsidenten" den Vorsitz im Kabinett führen sollte (§ 11, Abs. 2); in der Wirklichkeit war diese vom Gesetz vorgesehene Ausnahme — der Staatskanzler als Vorsitzender im Kabinett — die fast ausnahmslose Regel[1]); der Staatskanzler war auch zugleich von jeher der politische Chef der Staatsregierung, ohne übrigens selbst hiedurch zum Regierungsmitgliede zu werden; der sogenannte Präsident im Kabinett betätigte sich hinwiederum nicht als Leiter der Staatsregierung, (der er rechtlich war, ohne übrigens hiedurch ihr Mitglied zu werden), sondern ausschließlich als Vorsitzender des Staatsratsdirektoriums.

Nach dem Ges. St. Reg. vom 14. März 1919 setzt sich die Staatsregierung folgendermaßen zusammen: aus dem Staatskanzler, als dem Vorsitzenden im Kabinett und als Leiter der Staatskanzlei, die nunmehr selbst zu einem Staatsamt geworden ist; aus dem Vizekanzler, der den Kanzler im Vorsitz im Kabinett, seit dem Gesetze vom 14. Mai 1919, St. G. Bl. Nr. 267, auch in allen sonstigen Funktionen, vertritt, ferner aus den Staatssekretären für „Inneres und Unterricht", Justiz, Finanzen, „Land- und Forstwirtschaft", „Handel und Gewerbe, Industrie und Bauten", „soziale Verwaltung", Äußeres, Heerwesen, Volksernährung und Verkehrswesen. Die Funktion des Staatssekretärs für Inneres und Unterricht versieht, wenn nicht für dieses Ressort ausnahmsweise ein eigener Staatssekretär bestellt wird, der Staatskanzler. Ausnahmsweise und vorübergehend können der Staatskanzler, der Vizekanzler oder ein Staatssekretär auch mit der Führung eines fremden Staatsamtes betraut werden, so daß in diesem Falle die Anzahl der Kabinettsmitglieder geringer ist, als die

[1]) Bei Verhinderung und in Vertretung des Staatskanzlers hat nicht etwa der Präsident, sondern ein vom Staatskanzler darum ersuchter Staatssekretär den Vorsitz geführt.

Zahl der im Kabinett vertretenen Ressorts. Anderseits können in besonderen Fällen auch Staatssekretäre mit einem bloß persönlichen Aufgabenkreise ohne gleichzeitige Betrauung mit der Führung eines Staatsamtes bestellt werden (Staatssekretär ohne Portefeuille). Ein solcher ist bereits von Gesetzes wegen (§ 4 des Gesetzes vom 14. März 1919, St. G. Bl. Nr. 181) der Präsident der Staatskommission für Sozialisierung. Der Präsident des Staatsrechnungshofes hat nur den Rang und die Bezüge, nicht aber die Stellung eines Staatssekretärs und mithin auch nicht Sitz und Stimme im Kabinett (Ges. vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 85, § 3).

Ein bestimmtes Erfordernis hinsichtlich ihrer Persönlichkeit besteht für die Mitglieder der Staatsregierung nicht; insbesondere brauchen sie trotz unserer ausgeprägten parlamentarischen Formen aus guten Gründen[1]) nicht Mitglieder des Parlamentes zu sein, und in der Tat wiesen und weisen die beiden bisherigen Regierungen neben einer Mehrzahl von Parlamentariern einen beachtlichen Einschlag des Berufsbeamtentums auf. Die Qualität von Staatsbeamten im Sinne der Dienstpragmatik ist den Mitgliedern der Staatsregierung nicht zuzusprechen. Ihre Bezüge, die gegenwärtig das Gesetz vom 4. April 1919, St. G. Bl. 221, regelt, sind bloße Aktivitätsbezüge, so daß für Ruhegenüsse eigens gesetzlich Vorsorge getroffen werden müßte[2]).

Bereits der Verfassungsbeschluß (§ 9) hat das Institut der Ministerverantwortlichkeit gemäß dem Gesetze vom 25. Juli 1867, R. G. Bl. Nr. 101, für die Mitglieder der Staatsregierung übernommen; die Verfassungsnovelle (§ 3) hat es auf den Staatskanzler und Staatsnotar ausgedehnt. Das Ges. Reg., Art. 4, behält auch für das neu organisierte Kabinett die rechtliche Verantwortlichkeit bei, wiewohl in unserem parlamentarischen Systeme die Voraussetzungen für diese typisch konstitutionelle Einrichtung hinweggefallen waren[3]).

---

[1]) Vgl. oben S. 32.

[2]) Die Gesamtbezüge der Kabinettsmitglieder betragen jährlich: Staatskanzler 48.000 *K*, Vizekanzler 42.000 *K*, Staatssekretäre 36.000 *K*. (Unterstaatssekretäre 30.000 *K*.)

[3]) Die ratio der Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat ist die, für die Unverantwortlichkeit des Monarchen ein Gegengewicht zu schaffen. Es sollten die Minister — als „Diener" des Monarchen — wohl auch durch die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlamente etwas an den Bestand dieses zweiten gesetzgeberischen Faktors gemahnt werden. Jetzt ist

Vorübergehend kann ein Kabinett auch aus „Leitern" zusammengesetzt und seinerseits selbst wieder unter die Leitung eines solchen Leiters gestellt werden. Das Ges. St. Reg. (Art. 3) sieht ein solches „Leiterkabinett" — das damit wohl zum erstenmal in die Verfassung eines Staates eingeführt wurde — als Übergangserscheinung zwischen zwei definitiven parlamentarischen Regierungen vor; es ist nämlich den Präsidenten anheimgestellt, bis eine neue Regierung in der verfassungsmäßigen Weise gebildet ist, entweder die scheidende Regierung unter dem Vorsitz des bisherigen Staatskanzlers oder eines Staatssekretärs[1]) mit der einstweiligen Fortführung der Geschäfte zu beauftragen oder leitende Beamte der Staatsämter unter dem Vorsitze eines dieser leitenden Beamten oder eines eigens hiezu bestellten Beamten mit der einstweiligen Leitung der Verwaltung zu betrauen. Diese Leiter unterscheiden sich von den Regierungsmitgliedern, die ausnahmsweise mit der „Führung" zweier Staatsämter betraut sind, daß sie eben nicht Staatskanzler, Vizekanzler oder Staatssekretäre sind, sondern nur gleiche Funktionen versehen. Sie genießen nicht alle ihre Rechte[2]), wohl aber tragen sie ihre gesamten Pflichten, insbesondere auch die Ministerverantwortlichkeit.

Dem Staatskanzler und den Staatssekretären können zur Unterstützung in der politischen Geschäftsführung und zur parlamentarischen Vertretung Unterstaatssekretäre beigegeben werden (Art. 13 Ges. St. Reg.). Diese werden zwar in derselben Form wie Staatssekretäre bestellt, sind aber nicht Mitglieder der Regierung und haben daher im Kabinettsrat höchstens in Vertretung des Staatssekretärs, dem sie beigegeben sind, nicht selbständig, Sitz und Stimme. Noch weniger kann den Mitgliedern der Regierung, der sogenannte „Staatsamtsdirektor", zugezählt werden, der „in der Regel dem verantwortlichen Leiter eines Staatsamtes zur Wahrung der Einheit und Stetigkeit des Geschäftsganges beigegeben wird" (Art. 13 Ges. St. Reg.).

---

die Regierung Geschöpf des Parlamentes, wird von ihm rechtlich bestellt und faktisch auch entlassen und brauchte bei dieser Sachlage wohl kaum überdies in die überlebte Form der Verantwortlichkeit gepreßt zu werden.

[1]) Die Frage, wer in diesem Falle die Leitung der Staatskanzlei inne hat, st offen geblieben. Nach dem Wortlaute des Gesetzes suppliert ja dieser iStaatssekretär den scheidenden oder ausgeschiedenen Staatskanzler nur im Vorsitz im Kabinett.

[2]) So müßten sie sich z. B. mit den ungleich niedrigeren Dienstbezügen als Staatsbeamte bescheiden.

c) Die große Neuerung in bezug auf die Bestellung der Regierung in der Republik liegt darin, daß sie durch Wahl berufen wird, während die Ernennung der Minister eines der typischesten Reservate des Monarchen war. Schon der Verf. Beschl. (§ 10) hat die Wahl der Regierung vorgesehen, und zwar nicht bloß eine Wahl des Staatsrates (als der damaligen eigentlichen, wenn auch nicht so benannten Regierung) aus der Mitte der Nationalversammlung, sondern insbesondere auch eine Wahl der „Beauftragten", (die in ihrer Gesamtheit die „Staatsregierung" bildeten), durch den Staatsrat. Allerdings war diese Rechtslage noch nicht zu ungewöhnlich: stand doch das Wahlrecht nur einem engen Kollegium und überdies einem Organe zu, das die gesamte Exekutive verkörperte. Wie die Berufung, so war auch die Abberufung der Regierung in die Hände des Staatsrates gestellt, der seine Aufträge nach Belieben jederzeit widerrufen konnte (§ 11 Verf. Beschl.[1]).

Erst die gegenwärtigen Einrichtungen bedeuten einen außerordentlichen Fortschritt über die gewohnte Einrichtung hinaus in der Richtung restloser Demokratisierung nicht nur der Regierung, sondern mehr noch der Methoden ihrer Berufung und Enthebung. Hiebei sei auch der auffälligen Tatsache gedacht, daß überhaupt zum erstenmal die Form des Antrittes und Rücktrittes einer Regierung bis ins einzelne geregelt wurde, was an sich schon zur Demokratisierung beiträgt, indem dieser Akt der hohen Politik in das Bereich des Rechtes und seiner Anwendung gerückt wird.

Ist eine Regierung zu bestellen (und das ist dann der Fall, wenn die im Amte befindliche Regierung im Begriffe steht, abzutreten), so hat der Hauptausschuß der Nationalversammlung solange Vorschläge über die Zusammensetzung der präsumtiven Regierung zu erstatten, bis diese die Zustimmung der Nationalversammlung finden. Die Nationalversammlung nimmt die Wahl der Staatsregierung durch namentliche Abstimmung über den Gesamtvorschlag des Hauptausschusses vor. Es steht demnach dem Hause nur eine en bloc-An-

---

[1]) Mit dem Ablauf des Mandates des Staatsrates ist die Funktion der von ihm bestellten Regierung keineswegs automatisch, sondern nur durch Demission erloschen; wäre die Demission nicht freiwillig erfolgt, so hätte es, da der Staatsrat außer Wirksamkeit getreten war, eines Gesetzes bedurft, um die Vollmacht der von ihm bestellten Regierung zum Erlöschen zu bringen.

nahme oder Ablehnung des Vorschlages des Hauptausschusses offen [1]).

Wie der Hauptausschuß zu seinem Vorschlage gelangt, ist in der Verfassung ungeregelt und somit in das freie Ermessen dieser Körperschaft gestellt. Der Vorgang ist, wie bereits in der Monarchie, naturgemäß der, daß eine Persönlichkeit als künftiger Regierungschef designiert wird und dem Ausschusse solange Vorschläge erstattet, bis sie dessen Zustimmung finden. Die Bedingungen der Entschließung des Hauptausschusses in unserem Falle sind dieselben, wie die der Willensbildung des Hauptausschusses im allgemeinen.

Wenn die Nationalversammlung nicht versammelt, d. h. wenn sie vertagt, aufgelöst oder wenn die Legislaturperide abgelaufen ist, so wird, falls sich ein Regierungswechsel als erforderlich erweist, die Staatsregierung „bis zum Zusammentreten der Nationalversammlung" vom Hauptausschuß bestellt [2]). Die Mitglieder der Staatsregierung erhalten Bestallungsurkunden, die der Präsident mit dem Datum des Tages der Angelobung ausfertigt und der neubestellte Staatskanzler gegenzeichnet. Diese Dekrete verbriefen nur den erfolgten Akt der Wahl, sind also im Gegensatze zu den kaiserlichen Handschreiben, mit denen die Minister ernannt wurden, nicht konstitutiver, sondern deklarativer Natur. Als weiteren Formalakt beim Amtsantritt einer Regierung sieht das Gesetz deren Angelobung vor; die Angelobung des Staatskanzlers wird vom Präsidenten der Nationalversammlung vor dem Hauptausschusse, die der übrigen Mitglieder der Staatsregierung bei Anwesenheit des Staatskanzlers vorgenommen.

Auch die Abberufung der Regierung spielt sich in

---

[1]) Diese Beengung der Entschlußfreiheit des Hauses dient offenbar dem Zwecke, Verzögerungen der Regierungsbildung, welche durch Sonderwünsche über einzelne Persönlichkeiten des Kabinetts bedingt sind, zu vermeiden. Dem Plenum des Parlamentes kommt also nur die Entscheidung über die grundsätzliche politische Richtung zu, als deren Exponent die Regierung ans Ruder kommen soll. Die Auswahl der Persönlichkeiten ist eine Sache des engen Hauptausschusses, der über diese Schwierigkeiten sicher ungleich leichter hinwegkommt, als das große Plenum.

[2]) Die Fassung des Gesetzes läßt in Schwebe, ob in diesem Falle zugleich mit dem Zusammentritte des Hauses das Mandat der Regierung erlischt oder ob die Regierung bis zu einer Schlußfassung des Hauses im Amte bleibt. Zweckmäßig ist nur der letztere Vorgang, doch spricht für ersteren der Wortlaut des Gesetzes.

ähnlich demokratischen Formen ab. Es ist wohl zum erstenmal in einer Verfassung das Recht der Parlamentsmehrheit, die Regierung zum Sturze zu bringen, ausdrücklich ausgesprochen. Versagt das Haus der Staatsregierung oder einzelnen ihrer Mitglieder durch ausdrückliche Entschließung sein Vertrauen, so ist die Regierung (das einzelne Mitglied) vom Präsidenten des Amtes zu entheben. Zu einem Beschlusse, mit dem das Vertrauen versagt wird, ist die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder der Nationalversammlung erforderlich, doch ist, wenn 40 Mitglieder es verlangen, die Abstimmung auf den zweitnächsten Werktag zu vertagen. Eine neuerliche Vertagung der Abstimmung kann nur auf Beschluß der Nationalversammlung erfolgen (Art 4 Ges. St. Reg.). Durch diese Kautelen soll verhindert werden, daß eine Zufallsmehrheit eine Regierung, die das Vertrauen der wirklichen Mehrheit des Parlamentes genießt, ohneweiters zum Sturze bringen kann. Ein weiterer Fall der obligatorischen Enthebung einer Regierung oder einzelner ihrer Mitglieder ist der eines verurteilenden Erkenntnisses des Staatsgerichtshofes (§ 23, Gesetz vom 23. August 1867, R. G. Bl. Nr. 101). Endlich sind die Regierung oder ihre einzelnen Mitglieder auch über ihren eigenen Wunsch vom Präsidenten der Nationalversammlung ihres Amtes zu entheben (Art. 4 Ges. St. Reg.).

Das Gesetz sieht auch Übergangsbehelfe zwischen dem Sturze oder Demissionsansuchen einer Regierung und dem Amtsantritte ihrer Nachfolgerin vor, um die Kontinuität der Leitung der gesamten Staatsverwaltung sicherzustellen. Es ist, wie schon in anderem Zusammenhange zu bemerken war[1]), dem Präsidenten anheimgestellt, im Falle eines Regierungswechsels entweder die scheidende Regierung mit der Fortführung der Geschäfte zu betrauen oder ein „Leiterkabinett" zu bestellen.

d) Der Wirkungskreis der Staatsregierung kann in einen allgemeinen und besonderen unterschieden werden. Der allgemeine Wirkungskreis ist dadurch umschrieben, daß die Staatsregierung als Rechtsnachfolgerin des Staatsrates (Ges. St. Reg. § 6) mit der Regierungs- und Vollzugsgewalt schlechthin betraut ist, und das höchste Exekutivorgan darstellt; sie ist also rechtlich in der Lage, in allen Angelegenheiten der Verwaltung den auf bestimmte Verwaltungszweige oder Verwaltungsgebiete

---

[1]) Vgl. oben S. 116.

beschränkten Verwaltungsorganen, namentlich den Staatssekretären, welche in ihrer Gesamtheit die Staatsregierung ausmachen, nicht weniger aber auch den Landesregierungen (§ 8, Gesetz vom 14. November 1918, St. G. Bl. Nr. 24), (ausgenommen jedoch selbstverständlich den Staatsrechnungshof, dessen Kontrolle sie unterstellt ist, (§§ 1, 9 und 11, Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 85,) über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt Weisungen zu erteilen. Was aber dieses Auftragsrecht abschwächt, ist der Umstand, daß solche Aufträge nur kraft Mitbestimmung des beauftragten Staatssekretärs (als eines Mitgliedes der Regierung, das nicht überstimmt werden kann), zustande kommen. Der praktische Vorgang wird wohl in der Regel der sein, daß das einzelne Mitglied der Regierung in wichtigen Angelegenheiten seines Ressorts den Auftrag der Gesamtregierung einholt, um deren politische Deckung für sich zu haben. Die Staatsregierung ist unter diesem Gesichtspunkte daher auch insbesondere die höchste Verordnungsinstanz; sie ist allein berufen, Vollzugsanweisungen des Staatsrates abzuändern oder aufzuheben; im übrigen konkurriert ihre Verordnungskompetenz mit der der Staatsämter, so daß es freisteht, in derselben Sache Vollzugsanweisungen der Staatsregierung oder einzelner Staatsämter zu erlassen[1]). Jedoch ist die Regierung nicht in der Lage, Kompetenzen der ihr unterstellten Organe an sich zu ziehen, weil dies ein Eingriff in die gesetzliche Kompetenzverteilung wäre; so ergehen denn Ressortverfügungen, die auf einem Beschlusse der Staatsregierung beruhen, nach außenhin unter dem Namen und der Verantwortung des einzelnen Staatssekretärs.

Im besonderen übt die Staatsregierung eine Reihe von Regierungsgeschäften aus, die ihr teils vom Staatsrate und Staatsratsdirektorium überkommen sind, teils unmittelbar übertragen wurden. Der Anteil an der Gesetzgebung in Form der

---

[1]) Vgl. oben S. 104. — Die bisherigen Vollzugsanweisungen der Staatsregierung sind: die vom 15. und 24. April 1919, St. G. Bl. Nr. 236 und 244, über die Einführung und Aufhebung der Sommerzeit; die vom 15. April 1919, St. G. Bl. Nr. 239, „über die Festsetzung der Zuständigkeit in den Angelegenheiten des Luftfahrwesens"; die vom 29. April 1919, St. G. Bl. Nr. 252, „über die Regelung des Reise- und Sommerverkehres"; die Vollzugsanweisung vom 18. April 1919, St. G. Bl. Nr. 240, „über die Aufhebung der auf Grund des Gesetzes vom 5. Mai 1869, R. G. Bl. Nr. 66, getroffenen Ausnahmsverfügungen", endlich die Vollzugsanweisung vom 19. Mai 1919, St. G. Bl. Nr. 272 (über den Sommerverkehr).

Einbringung von Regierungsvorlagen in die Nationalversammlung, in Form des Beschlusses über die Vorstellung gegen Staats- und Landesgesetze, des Beschlusses über die Verweigerung der Gegenzeichnung und die Anfechtung von Landesgesetzen beim Verfassungsgerichtshofe sei hier nur nebenbei genannt[1]).

An Regierungsgeschäften im engeren Sinne übt die Staatsregierung folgende aus: Sie schließt oder genehmigt die Staatsverträge, soweit sie nicht (wie Handelsverträge, vertragsmäßige Änderung des Staatsgebietes und der Friedensvertrag) der Genehmigung durch die Nationalversammlung vorbehalten sind. Im Rahmen der dem Staatsratsdirektorium erteilten (§ 10 Verf. Beschl.) und nun auf die Regierung übergegangenen Ermächtigung, „mit den Regierungen der übrigen auf dem Gebiete der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie begründeten Nationalstaaten Staatsverträge zur einstweiligen Regelung der gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen zu schließen", genehmigt die Staatsregierung sogar Verträge handelspolitischen Inhaltes. Ferner versieht die Staatsregierung (auf Grund des provisorischen Wehrgesetzes vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 91, im Zusammenhalt mit dem Ges. St. Reg.) wichtige Funktionen auf dem Gebiete des Heerwesens. So obliegt ihr die Leitung und Verwendung der Wehrmacht; sie verfügt über das Armeeoberkommando[2]) und vergibt auch die Truppenkommanden; bei Gefahr im Verzuge erläßt sie an Stelle der Nationalversammlung — deren Genehmigung sie jedoch unverzüglich einzuholen hat — das Aufgebot; weiters verfügt sie die „Bereitstellung" und „außerordentliche Einberufung" von Aufgebotspflichtigen und erläßt endlich die militärischen Dienstvorschriften. Auch Ausnahmsanordnungen auf Grund des Gesetzes vom 5. Mai 1869, R. G. Bl. Nr. 66, die nach österreichischem Staatsrecht in den Wirkungskreis des „Gesamtministeriums" fielen, hätte nunmehr die Staatsregierung zu treffen, sowie bestehende Ausnahmsverfügungen dieser Art aufzuheben[3]). Hieher gehört auch die vom Grundgesetz über die richterliche Gewalt, St. G. Bl. Nr. 38 aus 1918,

---

[1]) Vgl. hierüber oben S. 84 ff.

[2]) Die Ernennung eines Oberbefehlshabers ist hingegen Sache des Präsidenten. (Vgl. oben S. 117.)

[3]) Dies ist z. B. mit der Vollzugsanweisung vom 18. April 1919, St. G. Bl. Nr. 240, geschehen, welche den während des Krieges aufgebauten Ausnahmszustand in Bausch und Bogen aufhob.

§ 2, dem Staatsrat eingeräumte, nunmehr der Staatsregierung zustehende Kompetenz, zu entscheiden, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Etablierung eines Ausnahmsgerichtes vorliegen und wann dessen Wirksamkeit aufzuhören habe. Die Regierung bestimmt ferner gemäß § 40 D. P. die Amtstitel, während deren Verleihung dem Präsidenten vorbehalten ist. Auch auf das Gebiet des bürgerlichen Rechtes greift der Wirkungskreis der Staatsregierung über, indem ihr die ehemals dem Landesfürsten vorbehaltene Legitimation unehelicher Kinder zugefallen ist (§ 162 a. b. G. B.). Weiters erstattet die Staatsregierung für alle dem Präsidenten vorbehaltenen Ernennungen und Bestätigungen von Beamten und sonstigen öffentlichen Organen, sowie für die Verleihung von Amtstiteln Vorschläge (Art. 7 Ges. St. Reg.), wozu ihr wiederum — teils auf Grund gesetzlicher Vorschrift, teils auf Grund ausnahmsloser tatsächlicher Übung — Vorschläge der beteiligten Staatsämter vorliegen. Die Regierung übt auch — abgesehen von den dem Präsidenten vorbehaltenen Ernennungen und Bestätigungen[1]) — die ehemals landesherrlichen Befugnisse auf dem Gebiete des Staatskirchenrechtes aus.

Auf dem Gebiete der autonomen Verwaltung hat die Regierung (außer der allgemeinen Befugnis zur dienstlichen Instruktion) das Recht der Genehmigung jener Verwaltungsakte, die seinerzeit der Kaiser zu genehmigen hatte.

Die Staatsregierung schreibt ferner gemäß § 26 W. O. die Wahlen zur Nationalversammlung aus und setzt den Wahltag fest. Sie entscheidet im Einvernehmen mit dem Hauptausschusse gemäß § 2 des Gesetzes vom 3. April 1919, St. G. Bl. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen, ob die Verzichts- und Treueerklärung der Mitglieder des vormaligen Kaiserhauses „als ausreichend zu erkennen sei". Schließlich kann die Staatsregierung (mittels Vollzugsanweisung, die der Genehmigung des Hauptausschusses bedarf), den (gesetzlich) festgelegten Wirkungskreis der Staatsämter im Rahmen der gesetzlichen Richtlinien abändern (Art. 12 Ges. St. Reg.). Damit ist die Reihe besonderer Regierungsakte, mit denen die bisherigen Gesetze die „Staatsregierung"[2]) betrauen, annähernd

---

[1]) Vgl. oben S. 117.

[2]) Hiebei wurden auch die in der österreichischen Gesetzgebung niedergelegten Kompetenzen des „Gesamtministeriums" berücksichtigt, als dessen

erschöpft. Diese Reihe kann und wird aber bei der Tendenz unserer Gesetzgebung, das Schwergewicht der ausübenden Staatsgewalt in das Regierungskollegium zu verlegen, Erweiterungen erfahren; namentlich werden die wichtigsten Verfügungen zur Vorbereitung und Durchführung des Sozialisierungswerkes das Kabinett beschäftigen.

Der Wirkungskreis der einzelnen Regierungsmitglieder sondert sich in einen persönlichen und unpersönlichen. Persönlicher Natur sind die Gegenzeichnung von Staats- und Landesgesetzen sowie Sitz und Stimme im Kabinett und die hiedurch begründete Mitbestimmung an den Regierungsakten. Persönlicher Natur ist selbstverständlich auch die Leitung des Kabinetts, die den Kanzler, zumal wenn er eine starke Persönlichkeit ist, in Anbetracht der Kompetenzenfülle der Staatsregierung zur einflußreichsten und überragenden Gestalt im Staatsleben (weit über die Stellung des vormaligen Ministerpräsidenten, den er auch an eigener rechtlicher Kompetenz übertrifft,) erheben kann. In diesem Zusammenhange ist z. B. auch der dem Staatssekretär für Inneres und Unterricht zugedachte Vorsitz in der Hauptwahlbehörde (§ 8 W. O.) zu nennen[1]. Im übrigen deckt sich der Wirkungskreis der Regierungsmitglieder mit dem der ihnen unterstellten Staatsämter, die mithin in den Kreis unserer Betrachtung rücken.

e) Das dem Staatskanzler unterstehende Staatsamt ist die Staatskanzlei; Staatsamt wurde sie übrigens erst durch das Ges. St. Reg. (Art. 9, Abs. 1). Im Gegensatz zum Ministerratspräsidium der österreichischen Behördenorganisation hat die Staatskanzlei einen gesetzlich umschriebenen Wirkungskreis. Es obliegt ihr die Aufgabe, auf das einheitliche Zusammenarbeiten aller Staatsämter und auf die Wahrung der allen Ver-

---

Rechtsnachfolger, (soweit überhaupt eine Rezeption dieser Kompetenzen stattfand), doch wohl am ehesten die Staatsregierung angesehen werden darf. Wo aber österreichische Gesetze einfach die „Regierung" nannte, waren bloß einzelne Ministerien gemeint (z. B. bei der Ermächtigung des Wirtschaftsgesetzes; die Praxis erblickt in diesen Fällen die Rechtsnachfolger in den Staatsämtern).

[1]) Grenzfälle des persönlichen Wirkungskreises sind wohl auch die dem Staatssekretär für Justiz eingeräumte Ernennung der meisten Richter, die dem Staatssekretär für Heerwesen zustehende Ernennung von Offizieren bis zur VII. Rangsklasse und die von allen Staatssekretären ausgeübte Ernennung von Staatsbeamten bis zu demselben Range. (Die höheren Funktionäre ernennt bekanntlich der Präsident.)

waltungszweigen gemeinsamen Interessen hinzuwirken (§ 11, Abs. 1 Verf Nov.). War ihr ehedem die Besorgung aller mit dem Dienste des Staatsrates zusammenhängenden Amtsgeschäfte gesetzlich übertragen (§ 12 Verf. Beschl.), so wird von ihr derzeit die analoge Aufgabe im Dienste des Kabinettsrates tatsächlich — aber ohne besondere rechtliche Grundlage — besorgt. Auch die wichtige Obliegenheit, die verfassungsrechtlichen Regierungsvorlagen vorzubereiten, ist ihr nach Wegfall des Staatsrates rein tatsächlich verblieben. Ferner ressortieren zur Staatskanzlei „in administrativer Hinsicht die obersten Gerichte öffentlichen Rechtes" (§ 12 Verf. Nov.). Sie besorgt also für eine kleine aber wichtige Gruppe von Gerichten die Geschäfte der Justizverwaltung, die mit dem großen übrigen Teile in den Wirkungskreis des Justizamtes fallen. Ferner verwahrt die Staatskanzlei das zweite Original des Staatssiegels (Art. 2 Gesetz vom 8. Mai 1919, St. G. Bl. Nr. 257). Die rechtlich bedeutsamste Aufgabe der Staatskanzlei ist aber wohl die Herausgabe des Staatsgesetzblattes, eine Funktion, deren verfassungsrechtliche Bedeutung eine eingehendere Betrachtung erfordert.

Der deutschösterreichische Staat hat zunächst ein Organ zur Verlautbarung von Gesetzen und anderen Rechtsquellen entbehrt, und zwar noch zu einem Zeitpunkt, wo die Gesetzgebung bereits eine rege Tätigkeit entfaltete[1]). Der Mangel eines gesetzlichen Kundmachungsorganes war jedoch keineswegs, wie hie und da angenommen wurde, für das Inkrafttreten dieser Rechtsquellen ein Hindernis. Alle „Gesetze" sowie Beschlüsse der Nationalversammlung, soweit sie rechtlich relevanten Inhalt hatten, und desgleichen die Vollzugsanweisungen des Staatsrates waren einfach im Augenblicke ihrer vorschriftsmäßigen Erlassung ohne Rücksicht auf ihre Kundmachung in Kraft getreten, d. h. zugleich für die Rechtsunterworfenen verbindlich geworden. Ihre nachträgliche Verlautbarung war, wofern sie überhaupt erfolgte — was durchaus nicht bei allen vor der Einführung des Staatsgesetzblattes gefaßten meritorischen Beschlüssen der Na-

---

[1]) Hiebei lasse ich es dahingestellt, ob nicht etwa das ehemals österreichische Reichsgesetzblatt vorläufig rezipiert worden war und somit als einstweiliges Kundmachungsorgan des deutschösterreichischen Staates hätte dienen sollen. Beabsichtigt war dies selbstverständlich nicht. Auch sah sich das Gesetz über das St. G. Bl. nicht veranlaßt, das Reichsgesetzblatt, das übrigens mittlerweile sein Erscheinen eingestellt hatte, ausdrücklich abzuschaffen.

tionalversammlung[1]) und auch nicht bei allen aus dieser Zeit stammenden Vollzugsanweisungen der Fall war — nicht konstitutiver, sondern deklaratorischer Natur[2]).

Das „Gesetz vom 12. November 1918 über die Kundmachung von Gesetzen und Verordnungen durch das Staatsgesetzblatt", St. G. Bl. Nr. 7, hat nach dem Vorbilde des für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder herausgegebenen Reichsgesetzblattes ein „Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich" (§ 3) eingeführt und mit dessen Herausgabe die Staatskanzlei betraut.

Der gesetzlich ausgesprochene Zweck dieser Einrichtung ist die „verbindende Kundmachung: *a)* der Gesetze; *b)* der zur öffentlichen Bekanntmachung bestimmten Beschlüsse der Nationalversammlung; *c)* der Vollzugsanweisungen des deutschösterreichischen Staatsrates" (§ 1). Hiebei ist wohl das Hauptgewicht auf das Attribut „verbindend" zu legen. Es soll der Prozeß der Rechtserzeugung um einen bestimmten Formalakt verlängert, das Inkrafttreten bestimmter Rechtsquellen von einer besonders augenfälligen Erscheinung abhängig gemacht werden. Der Zweck der Bekanntmachung der publizierten „Bekanntmachungen", dem übrigens auch ebensogut durch die Vorschrift einer deklaratorischen wie der konstitutiven Kundmachung gedient wäre, tritt dem gegenüber stark in den Hintergrund[3]).

Anderseits dient das St. G. Bl. der Praxis mitunter wieder als reines Kundmachungsmittel, und zwar in den nicht vereinzelten Fällen von Kundmachungen, denen eine Rechtskraft bewirkende Rolle gesetzlich nicht zugedacht ist[4]). Es ist eine

---

[1]) Insbesondere blieben sämtliche Beschlüsse der ersten — konstituierenden — Sitzung der Nationalversammlung von der Publikation ausgeschlossen.

[2]) Soweit das Gesetz später das Staatsgesetzblatt zur „verbindenden Kundmachung" von gewissen Rechtsquellen bestimmte, bedeutete dies eine — durchaus nicht selbstverständliche, sondern einer positivrechtlichen Anordnung bedürftige — Hinausschiebung des Inkrafttretens. Eine weitere positivrechtlich eingeführte Hinausschiebung ergibt sich ferner noch aus der gesetzlichen vacatio legis.

[3]) Die Publizität der publizierten Akte wird zweifellos viel eher im Wege der Amtsblätter, die das Gesetz im § 6, Abs. 2, zur Publizierung heranzieht, und noch viel mehr der privaten Presse oder auch durch andere Kundmachungsmethoden, auf die das Gesetz im § 10 selbst abzielt, als durch die Einrückung in das viel weniger verbreitete amtliche Kundmachungsorgan erzielt.

[4]) So werden nicht bloß (im Sinne der gesetzlichen Anordnung) die Vollzugsanweisungen des Staatsrates, sondern auch die der Staatsämter

nicht unbegründete Frage, ob das Staatsgesetzblatt zur Aufnahme von Kundmachungen der letzterwähnten Art bestimmt sei, und an der Hand des Gesetzestextes müßte diese Frage eigentlich verneint werden, weil hienach die einzige Bestimmung des Staatsgesetzblattes die „verbindende Kundmachung" gewisser Rechtsquellen ist. Man könnte aber doch wiederum schwerlich behaupten, daß Kundmachungen solcher Art unzulässig seien; sind sie politisch sehr zweckmäßig, so sind sie auch juristisch nicht ausgeschlossen[1]): Nur unterscheidet sich ihr rechtlicher Charakter sehr beträchtlich von den gesetzlich vorgesehenen Kundmachungsfällen; sie sind nicht, wie diese, konstitutiver, sondern deklaratorischer Natur, da jede Rechtsquelle, für die nicht ausdrücklich die Kundmachung vorgesehen ist, ohne Rücksicht auf die etwa tatsächlich erfolgende Kundmachung mit Erfüllung sämtlicher gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen in Kraft tritt.

Während das Reichsgesetzblatt zum Ministerium des Innern ressortierte, wird das Staatsgesetzblatt von der Staatskanzlei herausgegeben (§ 2). Es ist durchaus sinnvoll und entspricht der Tendenz der deutschösterreichischen Behördenorganisation, daß Funktionen, an denen alle Staatsämter gleicherweise interessiert sind, nicht von einem einzelnen Staatsamte, sondern von

---

publiziert. Hingegen blieben die konkreten Vollzugsanweisungen des Staatsrates, seine individuellen Verfügungen an die Unterbehörden (vorausgesetzt, daß man sie unter die Vollzugsanweisungen subsumieren kann,) ungerechtfertigterweise von der Kundmachung ausgeschlossen. Selbst „Erlässe", die typische Dienstinstruktionen beinhalten, haben bereits in das Staatsgesetzblatt Aufnahme gefunden. Hingegen enthält das Staatsgesetzblatt bisher noch keine Staatsverträge. Das hat weder die Bedeutung, daß bisher keine Staatsverträge in gültiger Weise abgeschlossen, noch, daß durch etwaige Staatsverträge die Staatsbürger nicht in gültiger Weise verpflichtet worden wären; es fallen eben viele Staatsverträge nicht in die Kompetenz des Parlamentes und damit auch nicht unter die Kundmachungsvorschrift.

[1]) In diesem Zusammenhange sei noch erwähnt, daß es eigentlich nicht ganz einwandfrei ist, wenn die nicht zur verbindlichen Kundmachung bestimmten Bekanntmachungen im Staatsgesetzblatte fortlaufend mitnumeriert werden. Das Gesetz (§ 1, letzter Absatz) sieht die fortlaufende Numerierung nur für die „kundzumachenden Gesetze" usw. vor. Es wäre also zweck- und rechtmäßig, die unverbindlichen Bekanntmachungen etwa durch eine abgesonderte Numerierung oder durch eine bloß anhangsweise Einschaltung von den sonstigen Gegenständen der Kundmachung abzuheben, wodurch auch der vom konstitutiven oder deklaratorischen Charakter der Kundmachung abhängige Geltungsbeginn auf den ersten Blick kenntlich gemacht wäre.

einer von ihnen verschiedenen und womöglich übergeordneten Stelle versehen werden; als solche kommt wohl ausschließlich die Staatskanzlei in Frage.

Als das zur Herausgabe des Staatsgesetzblattes bestimmte Organ bestimmt die Staatskanzlei die Gegenstände, die in das Gesetzblatt aufzunehmen sind[1]). Die Tatsache der von der Staatskanzlei veranlaßten Verlautbarung ist wohl auch der Erkenntnisgrund dafür, daß ein Beschluß der Nationalversammlung zur verbindenden Kundmachung bestimmt ist, da das „Gesetz" (§ 1, Abs. 2) — abgesehen von den „Gesetzen" — diese Beschlüsse zu bezeichnen unterlassen hat. Die Staatskanzlei bestimmt ferner auch nach freiem Ermessen den Zeitpunkt der Verlautbarung sämtlicher Bekanntmachungen und auf diesem Wege mittelbar den Tag des Inkrafttretens von Gesetzen und sonstigen Gegenständen der Verlautbarung, falls nicht schon in ihnen dieser Tag festgesetzt ist. Daß die Kundmachungsstelle an die zeitliche Abfolge der kundzumachenden Rechtsquellen nicht gebunden ist, ermöglicht eine gewisse politische Taktik durch Bestimmung der Reihenfolge der Verlautbarungen.

Das Staatsgesetzblatt erscheint — im Gegensatz zum Reichsgesetzblatt des österreichischen Nationalitätenstaates, das in allen Landessprachen herausgegeben wurde, — ausschließlich in deutscher Sprache, wie es einem nationalen Einheitsstaat entspricht. Die in das Staatsgesetzblatt aufgenommenen Gesetze, Bekanntmachungen und Vollzugsanweisungen sind mit dem Tage der Herausgabe und Versendung jenes Stückes, in welchem sie enthalten sind, als gesetzlich kundgemacht anzusehen (§ 5).

Die verbindende Kraft der im Staatsgesetzblatt enthaltenen Kundmachungen beginnt, wenn in denselben selbst nicht ausdrücklich eine andere Bestimmung getroffen wird, mit dem Anfange des fünfundvierzigsten Tages nach dem Ablauf des Tages, an welchem das Stück des Staatsgesetzblattes, das die Kundmachung enthält, herausgegeben und versendet wird (§ 6). Die Anordnung des Inkrafttretens zugleich mit der Kundmachung ist allerdings in unserer gesetzgeberischen Praxis die Regel.

Eine materiellrechtliche Bestimmung enthält der § 9, indem er bestimmt: „Alle im Staatsgesetzblatt enthaltenen Kund-

[1]) Die Ermächtigung und Verpflichtung zur Herausgabe des Staatsgesetzblattes schließt wohl auch die Vollmacht und den Auftrag zur Prüfung in sich, ob ein zur Verlautbarung geeigneter Gegenstand vorliege.

machungen haben, wenn nicht anders bestimmt wird, für das gesamte Gebiet des Staates Deutschösterreich zu gelten. Wird eine Kundmachung nicht für das gesamte Staatsgebiet erlassen, so ist der Gebietsumfang, für welchen sie erlassen wird, in der Kundmachung anzugeben." Im Zweifel gilt also jedes Gesetz für das ganze Staatsgebiet, wofern es nicht selbst sein Anwendungsgebiet beschränkt[1]).

Die Staatskanzlei ist, wie zur Herausgabe, so auch zur Berichtigung der herausgegebenen Stücke des Staatsgesetzblattes berufen. Eine Vollzugsanweisung des Staatsrates vom 3. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 8[2]), bestimmt hierüber, daß „Druckfehler, die im Texte der Verlautbarungen unterlaufen sind, mittels Kundmachung des Staatskanzlers im Einvernehmen mit denjenigen Staatssekretären, in deren Wirkungskreis die zu berichtigende Verlautbarung fällt, im Staatsgesetzblatte berichtigt werden" (§ 1). Verstöße, die in bezug auf die innere Einrichtung des Staatsgesetzblattes unterlaufen, werden mittels bloßer Kundmachung des Staatskanzlers berichtigt (§ 2).

---

[1]) Es ist daher überflüssig, wenn der Amnestiebeschluß vom 14. November 1918, St. G. Bl. Nr. 25, mit den Worten eingeleitet wird: „Für den Bereich der Justizhoheit des deutschösterreichischen Staates wird angeordnet, wie folgt:", ganz abgesehen davon, daß diese Beschränkung und Erstreckung der Amnestie auf das Bereich der Justizhoheit auch ohne den positivrechtlichen Anhaltspunkt des Gesetzes über das St. G. Bl. selbstverständlich wäre.

[2]) Die Vollzugsanweisung ist mutatis mutandis der Kundmachung des Ministers des Innern vom 23. September 1907, R. G. Bl. Nr. 225, „betreffend die Richtigstellung von Druckfehlern und sonstigen Unrichtigkeiten im R. G. Bl. usw." nachgebildet. Zum Unterschied von dieser „Kundmachung" tritt die nunmehrige Ermächtigung zu amtlichen Berichtigungen unter dem Titel einer „Vollzugsanweisung" auf, was, abgesehen davon, daß das Gesetz nur „Vollzugsanweisungen" des Staatsrates kennt, auch darin seinen Grund hat, daß mit dieser Verfügung des Staatsrates innerhalb des vom Gesetz über das St. G. Bl. geschaffenen Rahmens eine obligatorische Form der Berichtigungen eingeführt wird. Hingegen tragen die Berichtigungen selbst, die auf Grund dieser in Form einer Vollzugsanweisung erteilten Ermächtigung vorgenommen werden, wegen ihres rein deklaratorischen Charakters den Titel „Kundmachung". Das Bedenken, daß das St. G. Bl. überhaupt Verlautbarungen des Staatskanzlers enthält, muß angesichts der Fülle der im St. G. Bl. kundgemachten Vollzugsanweisungen (Verordnungen) der Staatssekretäre verstummen; in beiden Fällen fehlt eine gesetzliche Handhabe.

Über die Erforderlichkeit einer bestimmten Form der amtlichen Berichtigungen und einer rechtlichen Grundlage für diese Form vgl. die Ausführungen Bernatziks, Verfassungsgesetze, S. 524.

Der gegenwärtige Wirkungskreis der Staatsämter führt letzten Endes auf die kaiserliche Entschließung vom 12. April 1852 zurück, welche die Aufgaben der Ministerien im allgemeinen umschrieb, sowie auf eine lange Reihe besonderer organisatorischer Vorschriften, welche den Wirkungskreis einzelner Ministerien festgelegt haben. Ferner stellen die Vollzugsklauseln sämtlicher Gesetze Verfügungen organisatorischer Natur dar, indem sie die mit dem Vollzuge des betreffenden Gesetzes (wenigstens in letzter Instanz) betrauten Zentralstellen (oder, was auf dasselbe hinausläuft, deren verantwortliche Chefs) namhaft machen.

Der Verfassungsbeschluß hat die zuletzt in Österreich bestehende Kompetenzverteilung zwischen den Ministerien auf die analogen neu begründeten Staatsämter übertragen. An dieser Kompetenzverteilung hat das Ges. St. Reg. einschneidende Änderungen vorgenommen, indem die Staatsämter für Unterricht, Volksgesundheit, öffentliche Arbeiten und Kriegs- und Übergangswirtschaft in andere mehr oder minder verwandte Staatsämter aufgegangen sind.

Gegenwärtig bestehen: 1. das Staatsamt für Inneres und Unterricht mit der Zuständigkeit der bisherigen Staatsämter des Innern und für Unterricht; 2. das Staatsamt für Justiz mit der Zuständigkeit des bisherigen gleichnamigen Staatsamtes; 3. das Staatsamt für Finanzen mit der Zuständigkeit des bisherigen gleichnamigen Staatsamtes; 4. das Staatsamt für Land- und Forstwirtschaft mit der Zuständigkeit des bisherigen gleichnamigen Staatsamtes; 5. das Staatsamt für Handel und Gewerbe, Industrie und Bauten mit der Zuständigkeit der bisherigen Staatsämter für Gewerbe, Industrie und Handel, dann für öffentliche Arbeiten sowie für Kriegs- und Übergangswirtschaft, jedoch unter Ausschluß der Schiffahrtsangelegenheiten sowie der Post-, Telegraphen- und Telephonangelegenheiten; 6. das Staatsamt für soziale Verwaltung mit der Zuständigkeit der bisherigen Staatsämter für soziale Fürsorge und Volksgesundheit.

Mit der Bestimmung, nach dem Vollzuge des Anschlusses an das Deutsche Reich aufgehoben (durch Reichsämter absorbiert) zu werden, bestehen außerdem noch fort: 7. das Staatsamt für Äußeres; 8. das Staatsamt für Heerwesen; 9. das Staatsamt für Volksernährung mit der Zuständigkeit der bisherigen gleichnamigen Staatsämter und 10. das

Staatsamt für Verkehrswesen mit der Zuständigkeit des bisherigen gleichnamigen Staatsamtes unter Einbeziehung der Schiffahrtsangelegenheiten, sowie der Post- und Telegraphen- und Telephonangelegenheiten.

Gemäß Art. 4 Ges. St. Reg. Form ist eine Aufgabe aller Staatsämter, das Gemeinschaftsgut der österreichisch-ungarischen Monarchie und des österreichischen Staates, soweit es sich auf dem Staatsgebiete der Republik vorfindet, als Treuhänder aller beteiligten Nationen zu verwalten.

Wiewohl die Kompetenzbestimmung der obersten Exekutivorgane bisher immer Aufgabe der Gesetzgebung war, hat Art. 12 Ges. St. Reg. die Staatsregierung ermächtigt, innerhalb der gesetzlich umschriebenen allgemeinen Richtlinien unter „Zustimmung des Hauptausschusses durch Vollzugsanweisung die zur fachgemäßen Aufteilung der Geschäfte der Staatsverwaltung und namentlich zur Erleichterung des Überganges erforderlichen näheren Verfügungen zu treffen und den Wirkungskreis der Staatsämter im einzelnen festzusetzen".

f) Die Regierung war im monarchischen Staat die bloße Summe der Minister, die nur kollegial berieten und beschlossen, jeder für sich jedoch, wenn auch auf Grund der Beratung und des Beschlusses des Ministerrates, ihre Verfügung trafen. Nur in Ausnahmsfällen war die Regierung gesetzlich zu kollegialen Verfügungen berufen[1]). In der Republik ist die Ausnahme zur häufigen Erscheinung geworden. In allen den Fällen, in denen gesetzlich die „Staatsregierung" zum Handeln berufen ist — und wie die vorstehende Aufstellung zeigte, sind diese Fälle sehr zahlreich — handelt sie als Kollegium, berät und beschließt sie kollegial im sogenannten Kabinett. Und in keinem dieser Fälle kann sie sich durch ein Regierungsmitglied vertreten, die kollegiale durch eine bureaukratische Entscheidung ersetzen lassen.

Wie eingehend auch unsere zum Unterschied von anderen Verfassungen die Fragen der Regierung behandelt, die Frage der Willensbildung im Kabinett ist ungeregelt geblieben. Beschlüsse des Kabinetts — daß es in Beschlußform handelt, versteht sich wohl von einem Kollegium von selbst — bedürfen offenbar der Zustimmung sämtlicher Kabinettsmitglieder; und

---

[1]) Die von der Verfassung für einzelne Fälle vorgesehenen Verordnungen des „Gesamtministeriums" sind das wichtigste Beispiel.

zwar genügt kaum die Übereinstimmung der zufällig anwesenden Staatssekretäre (also der Mangel einer Opposition), sondern nur die Einstimmigkeit aller der Regierung von Rechts wegen angehörenden Mitglieder: ein Erfordernis, aus dem sich erst erklärt, warum die Frage der Zugehörigkeit zum Kabinett eine wichtige Rechtsfrage ist. Das einzige Regierungsmitglied, dessen Mitentscheidung im Kabinette unter Umständen entbehrt werden kann, ist merkwürdigerweise der Staatskanzler. Er hat nämlich in der Person des Vizekanzlers einen vollwertigen gesetzlichen Vertreter, der nicht einmal — wie ein sonstiger Vertreter — an seinen Willen gebunden ist, sondern, wenn er vertretungsweise die Geschäfte des Kanzlers führt, selbständig Politik machen kann. Seine Rolle eines „Vertreters" ist auch insofern auffällig, als er selbst neben dem Kanzler (als Staatssekretär, Art. 11 l. c.) Sitz und Stimme im Kabinette hat. Die übrigen Kabinettsmitglieder können sich bei ihrer verfassungsmäßigen Mitbestimmung an den Kabinettsbeschlüssen durch einen Unterstaatssekretär ihres Staatsamtes, durch den etwa eingesetzten Staatsamtsdirektor oder auch einen anderen ihnen unterstehenden Funktionär nach Belieben vertreten lassen; diese Vertreter können jedoch im Zweifel nicht ihre eigene Meinung zum Ausdruck bringen, sondern sind nur als Überbringer der Entschließung ihrer Auftraggeber anzusehen. Auch mit bloß beratender Stimme können extranei dem Kabinettsrat zugezogen werden.

Die Staatsregierung faßt ihre Beschlüsse in der Regel im Kabinettsrat, d. i. die Zusammenkunft sämtlicher Staats- und Regierungsmitglieder, also aller Staatssekretäre unter dem Vorsitz des Staatskanzlers oder Vizekanzlers, eine Zusammenkunft, die regelmäßig mehrmals wöchentlich stattfindet. Der mündlichen Abstimmung im Kabinettsrate, welche, wie erwähnt, auch, durch Bevollmächtigte erfolgen kann, ist die schriftliche oder telephonische Einholung und Abgabe der Stimme gleichzuhalten

Da die Staatsregierung als kollegiale Behörde über keine eigene Kanzlei verfügt, können ihre Beschlüsse nur durch Vermittlung der an den Beschlüssen allein oder meistinteressierten Staatsämter in die Außenwelt treten. Selbst die Staatskanzlei die früher allerdings eine Kanzlei des Staatsrates war, ist jetzt nur eine in der Praxis bevorzugte, gesetzlich aber nicht hiezu berufene Ausfertigungsstelle für Kabinettsbeschlüsse. Der bezeichnete Vorgang ist insofern einwandfrei, als die einschlägigen

Erledigungen im Auftrage oder über Vollmacht des Kabinettsrates und im Namen der Staatsregierung erfolgen.

Während sich somit für die — gewiß nicht homogenen — Regierungsakte des Kabinetts einigermaßen einheitliche Formen feststellen lassen, sind die Geschäfte der einzelnen Staatsämter so mannigfaltig, daß sich von ihnen Gemeinsames kaum aussagen läßt. Die verschiedenen Rechtsgestalten, in denen sich ihre rechtliche Tätigkeit abspielt — Verordnungen, Verfügungen, Entscheidungen — finden sich in den verschiedensten Spezialgesetzen geregelt. Von der Verordnungsgewalt abgesehen, der bereits eine abgesonderte Betrachtung gewidmet wurde, fallen jedoch diese Funktionen nach der herkömmlichen Systematik nicht in das Gebiet des Verfassungs-, sondern des Verwaltungsrechtes und entziehen sich somit unserer Untersuchung.

C. Der Staatsrat und das Staatsratsdirektorium. (Historisch.)

a) Bereits in der konstituierenden Sitzung der Nationalversammlung vom 21. Oktober 1918 wurde ein zwanziggliedriger, wenn man die drei Präsidenten mitzählt, dreiundzwanziggliedriger „Vollzugsausschuß" bestellt. Im Verfassungsbeschlusse vom 30. desselben Monats wurde diese Körperschaft zu einer verfassungsmäßigen Einrichtung erhoben (§ 3, Abs. 1). Der Titel „Staatsrat", der zugleich diesem Vollzugsausschusse verliehen wurde (§ 3, Abs. 2), drang in der Praxis nur allmählich durch.

Der Staatsrat bestand nebst den drei Präsidenten der Nationalversammlung, die ihm kraft dieses Amtes angehören, aus weiteren 20 Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmännern, die verhältnismäßig [1]) aus dem Hause gewählt werden (§ 4). Die Zugehörigkeit zum Staatsrat berührt die Mitgliedschaft in der Nationalversammlung in keiner Weise. Die Angehörigen des Staatsrates werden „Staatsräte" genannt.

Der Staatsrat wurde also von der Nationalversammlung durch Wahl aus ihrer Mitte berufen. Die Wahlen in den Staatsrat erfolgten nach dem Proportionalsystem; die Parteien des Hauses waren in ihm in der ihrer Mandatsziffer entsprechenden Stärke

---

[1]) Das Gesetz sagt nicht ausdrücklich, nach welchem „Verhältnisse" die Wahlen zu erfolgen haben; selbstverständlich ist das Verhältnis der Parteistärke das entscheidende.

vertreten. Nur ein Mitglied der Nationalversammlung konnte in den Staatsrat berufen werden; es dürfte vermutlich auch beabsichtigt worden sein, daß grundsätzlich nur ein Angehöriger der Nationalversammlung Mitglied des Staatsrates bleiben könne, doch ist dies im Gesetze nicht ausgesprochen, so daß der Gesetzestext z. B. die Möglichkeit offen ließ, daß ein Mitglied der Nationalversammlung sein Mandat zurücklegt, sein Amt im Staatsrate aber beibehält. Diese Konsequenz ist um so weniger auszuschließen, als das Gesetz deutlich mit einem Falle rechnet, wo die Zugehörigkeit zum Staatsrat nicht die Mitgliedschaft im Hause voraussetzt. „Der Staatsrat ist ständig", d. h. insbesondere, er überlebte in der von der provisorischen Nationalversammlung bestimmten Zusammensetzung diesen seinen Urheber, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob diese Mitglieder in das neue Haus wiedergewählt wurden oder nicht.

Eine Neuberufung des Staatsrates war der provisorischen Nationalversammlung verwehrt, da der erste von ihr gewählte Staatsrat im Amte zu bleiben hatte, „bis die neugewählte Nationalversammlung den neuen Staatsrat eingesetzt hat" (§ 4, Abs. 2 l. c.). Dazu ist es bekanntlich nicht gekommen.

Diese von der Verfassung — vielleicht unbeabsichtigt — herbeigeführte Perpetuierung des Staatsrates, der, sobald er bestellt ist — wenigstens nach der Formulierung des Gesetzes — in seiner Existenz und Wirksamkeit von der Nationalversammlung, die ihn bestellt hat, unabhängig ist und sozusagen seine eigenen Wege geht, bedeutete eine gewisse Kräftigung seiner Stellung, einen weiteren Ansatz in der Richtung einer zweiten, der Nationalversammlung gleichgeordneten Kammer[1]). Dazu kommt noch, daß der Staatsrat nach oben und unten

---

[1]) Eine volle Unabhängigkeit des Staatsrates von der Nationalversammlung, die ihn bestellt, wäre nicht mehr und nicht weniger undemokratisch als die volle rechtliche Unabhängigkeit, die die Nationalversammlung im Verhältnis zur Wählerschaft genießt, der sie ihr Mandat verdankt. Wenn nun das Proportionalwahlrecht mit seinen verhältnismäßig großen Wahlkreisen darauf hinausläuft, die Mitglieder der Nationalversammlung von ihren Wählern auch tatsächlich möglichst unabhängig zu stellen, so ist es gar nicht inkonsequent, wenn — sei es auch unabsichtlich — die Staatsratsmitglieder von der Nationalversammlung unabhängig gestellt wurden. Gerade im Geiste der Demokratie ist vielleicht ein Gegengewicht gegen das unabhängige und unverantwortliche Parlament geboten; es fragt sich nur, ob eine aus Parlamentsmitgliedern bestehende, ebenso unverantwortliche Körperschaft dieses Gegengewicht abgeben kann.

unverantwortlich war. Dies stärkte einerseits gleichfalls seine Stellung gegenüber der Nationalversammlung, die keine rechtliche Gewähr dafür hatte, daß sich der Staatsrat bei seinen Regierungshandlungen innerhalb des Rahmens der Gesetze bewegt, und machte ihn anderseits mehr als den Gesetzgeber zum Beherrscher der Untertanen, die zunächst wenigstens vor einer etwa gesetzwidrigen Regierungsmethode kaum gesichert waren. Die übliche rechtliche Sicherung in Form der Kontrasignatur eines verantwortlichen Organes wurde erst von der Verfassungsnovelle eingeführt; damit wurde die Handlungsfähigkeit des Staatsrates durch das Mithandeln eines verantwortlichen Organes bedingt und seiner Unverantwortlichkeit nach oben und unten die Spitze abgebrochen.

b) Der Staatsrat war mit der „Regierungs- und Vollzugsgewalt" betraut (§ 3 Grundgesetz). Das bedeutet nun keineswegs, daß der Staatsrat die Fülle der Staatsfunktionen außer Gesetzgebung und Justiz selbst zu besorgen habe — dazu wäre er ja physisch außerstande — sondern lediglich, daß die Gesamtheit der hieher gehörigen Staatsfunktionen, die man unter dem Titel der Regierungs- und Vollzugsgewalt verstehen kann, dem Staatsrat juristisch zuzurechnen und im besten Falle, daß die Art ihrer Ausübung vom Staatsrate zu bestimmen war. Es wird nur eine neue oberste Instanz der Behördenhierarchie geschaffen, ohne daß damit jedoch automatisch der Instanzenzug bis zum Staatsrate verlängert wäre. Es bleibt vielmehr grundsätzlich bei der bisherigen rezipierten Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungsbehörden, und so ist der Staatsrat — dieser Träger der Exekutivgewalt — insbesondere aus dem Zuge des ordentlichen Verwaltungsverfahrens ausgeschlossen. Trotz seines Charakters als oberstes Regierungs- und Vollzugsorgan stehen dem Staatsrat im einzelnen nur die Verwaltungsfunktionen zu, die ihm das Gesetz ausdrücklich einräumt; dies um so mehr, weil das Gesetz überdies ausspricht, daß der Staatsrat „die Geschäfte der Staatsverwaltung nicht unmittelbar, sondern durch Beauftragte" führt (§ 8). Isoliert betrachtet, würde die zuletzt zitierte Bestimmung geradezu jedwede konkrete Kompetenz des Staatsrates ausschließen; im Zusammenhalt mit den Verfassungsbestimmungen, die den Staatsrat mit bestimmten Regierungs- und Vollzugsgeschäften betrauen, gewinnt die Bestimmung des § 8 den Sinn, daß nur sonstige Funktionen, die sich etwa aus der Generalklausel des § 3, aus der — an dieser Gesetzesstelle

vorbehaltslosen — Betrauung mit der Regierungs- und Vollzugsgewalt ergeben könnten, ausgeschlossen sind.

Im einzelnen kam dem Staatsrat nach dem Grundgesetze — abgesehen von dem (durch die Verfassungsnovelle übrigens noch sehr erweiterten) Anteil an der Gesetzgebung — bloß die Aufgabe zu, die „nötigen Vollzugsanweisungen" zu erlassen; unter diesen sind wohl auch außer den generellen und abstrakten Verordnungen die individuellen und konkreten „Aufträge" zu verstehen, die der Staatsrat (gemäß § 9 f. Grundgesetz) den von ihm bestellten „Beauftragten" erteilen konnte. Hienach bestand die Kompetenz des Staatsrates bloß in der Berufung der „Beauftragten" und in einer Ermächtigung und Verpflichtung anderer zu bestimmtem Handeln, nicht in der unmittelbaren Vornahme von Regierungs- und Vollzugsgeschäften. Im letzteren Sinne wurde der Staatsrat erst durch das Gesetz Staats- und Regierungsform handlungsfähig.

Zu diesen weiteren Regierungs- und Vollzugsgeschäften, die dem Wirkungskreise des Staatsrates später zugewachsen sind, gehören im großen und ganzen die Prärogativen, wie sie nach österreichischem Staatsrecht dem Kaiser[1]) zugestanden haben. Nach Artikel 3 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform gingen „alle Rechte, welche nach der Verfassung der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder dem Kaiser zustanden, — einstweilen — auf den Staatsrat über"[2]). Unter diesem Gesichtspunkt gehören namentlich die folgenden Funktionen hieher:

Der Staatsrat bestellt die Staatssekretäre — in der Praxis (ohne gesetzliche Berufung) auch die Unterstaatssekretäre — und beruft sie jederzeit nach Belieben ab (§ 10 des Grundgesetzes). Diese Kompetenz hat im Ministerernennungsrechte des konstitutionellen Monarchen ihr deutliches Vorbild[3]).

Wie früher der Kaiser, konnte nunmehr der Staatsrat alle vom ehemaligen österreichischen Recht eingeführten „Titel,

---

[1]) Vgl. insbesondere die erschöpfenden Ausführungen von Tesner, Der Kaiser, S. 20 ff.

[2]) Vor dieser gesetzlichen Kompetenzübertragung fehlte zur Vornahme der folgenden Regierungsakte ein kompetentes Organ, es wäre denn, daß man den Kaiser vorübergehend für kompetent erachtet hätte, wodurch der Kaiser auf kurze Zeit zu einem wichtigen Exekutivorgan der Republik geworden wäre.

[3]) Artikel 3 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. Nr. 145, „über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt".

Orden und sonstigen staatlichen Auszeichnungen zu verleihen", insolange diese Einrichtungen nicht gesetzlich abgeschafft waren. Insbesondere war der Staatsrat ohneweiters zur Verleihung des Adels befugt. Die Verleihung von Amtstiteln wurde, wenn sie auch nicht mit der Verleihung der entsprechenden rangsklassenmäßigen Stellung verbunden ist, als Ernennung behandelt und somit aus dem Wirkungskreise des Staatsrates ausgenommen.

Ferner ist auf den Staatsrat die Befugnis zur Besetzung der Erzbistümer und Bistümer und zur Bestätigung kanonischer Wahlen in dem Umfange übergegangen, in dem der § 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1874 „zur Regelung der äußeren Rechtsverhältnisse der katholischen Kirche" diese Befugnisse dem Landesfürsten verleiht.

Die Kompetenz des Staatsrates greift aber sogar in das bürgerliche Recht ein; so war die Legitimation unehelicher Kinder durch den Landesfürsten — eine Begünstigung, die der § 162 a. b. G. B. vorsieht — vom Staatsrate zu erteilen. Es wäre auch denkbar, daß der Staatsrat gemäß § 182 a. b. G. B. die Bewilligung zum Übergang des Adels und Wappens auf ein Wahlkind erteilt hätte.

Die typischen Hoheitsrechte der Begnadigung und der Niederschlagung des Strafverfahrens (Abolition) sind ebenfalls bereits durch den Artikel 3 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform auf den Staatsrat übergegangen. Der § 16 des Grundgesetzes über die richterliche Gewalt hat sodann die Begnadigung an gewisse Voraussetzungen geknüpft. Um unüberlegten und unbegründeten Gnadenakten vorzubeugen, sind sie durch einen Gnadenantrag des Staatssekretärs für Justiz bedingt; überdies sind sie an das Erfordernis der Anwesenheit von 15 Mitgliedern und einer Zweidrittelmehrheit gebunden[1]. Keinen Unterschied macht es jedoch, ob Offizial- oder Privatanklagedelikte und ob die Zuständigkeit von bürgerlichen oder militärischen Gerichten in Frage kommt; die Voraus-

[1] Nach der ursprünglichen Textierung des § 16 des Grundgesetzes über die richterliche Gewalt mußte man annehmen, daß sich die im 3. Absatz aufgeführten Erfordernisse nur auf den im 2. Absatz behandelten Fall der Begnadigung, nicht auch auf den im 4. Absatz behandelten Fall der Abolition beziehen. Diese Textierung ist jedoch laut St. G. Bl. Nr. 139 aus 1919 auf einen Druckfehler zurückzuführen, so daß sich nunmehr der im Text entwickelte Sinn ergibt.

setzungen und Formen des Gnadenaktes sind in allen diesen Fällen dieselben. Die Amnestie, also gewissermaßen die generelle Begnadigung, fiel anfänglich wohl in den Wirkungskreis des Staatsrates, wurde jedoch vom Grundgesetze (§ 16, Abs. 1) der Nationalversammlung vorbehalten.

Besonders ist es bemerkenswert, daß das Recht zur Kriegserklärung — gemäß Artikel 5 des Grundgesetzes über Regierungs- und Vollzugsgewalt eine Prärogative des Kaisers — auf den Staatsrat übergegangen war. Damit hatte die deutschösterreichische Gesetzgebung einen Mittelweg zwischen den beiden Möglichkeiten eingeschlagen, diese Verfügungsgewalt über Leben und Tod des Staates entweder einem Einzelmenschen anzuvertrauen oder der Vollversammlung des Parlamentes zu überlassen. Der Friedensschluß fiel unter dem doppelten Gesichtspunkt in den Wirkungskreis des Staatsrates, daß es sich um einen ehemaligen Vorbehalt des Monarchen und um einen Staatsvertrag handelt, der grundsätzlich nicht einem anderen Organe vorbehalten ist.

Was überhaupt die Staatsverträge betrifft, so fiel deren Genehmigung gemäß § 5 der Verfassungsnovelle grundsätzlich in den Wirkungskreis des Staatsrates; nur weil von diesem Grundsatze praktisch bedeutsame Ausnahmen gemacht sind, indem häufige Vertragstypen teils der Genehmigung der Nationalversammlung vorbehalten, teils dem Beschlusse des Staatsratsdirektoriums überantwortet sind, war die praktische Betätigungsmöglichkeit des Staatsrates auf unserem Gebiete nicht allzu bedeutend.

Als rechtliche Gegebenheit ohne praktische Bedeutung sei endlich vermerkt, daß Ausnahmsanordnungen auf Grund des Artikels 20 des St. G. G. vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, R. G. Bl. Nr. 142, im Sinne des Gesetzes vom 5. Mai 1869, R. G. Bl. Nr. 66, also, kurz gesagt, die Verhängung des Ausnahmszustandes der vorgängigen Genehmigung von Seite des Staatsrates unterlegen hätte.

Die verschiedenen sonstigen Sanktionen, die auch der Kaiser auf Grund des österreichischen Staatsrechtes zu erteilen hatte, sind, soweit sie ins Gebiet der Legislative fallen, mag es sich nun um Staats- und Landesgesetzgebung handeln, schon durch das Grundgesetz weggefallen. Man kann nicht annehmen, daß diese Sanktionsbefugnis durch den Artikel 3

des Gesetzes über Staats- und Regierungsform, der den Staatsrat an die Stelle des Kaisers setzt, neuerlich eingeführt werden sollte, aber immerhin hätte es sich empfohlen, diese verfassungsmäßige Gleichstellung des Staatsrates mit dem Kaiser mit einigen ausdrücklichen Vorbehalten zu umgeben [1]). Die einzigen Fälle einer Sanktion des Staatsrates waren sonach — rechtlich und tatsächlich — jene Verwaltungsakte der Selbstverwaltungskörper, für welche nach Landes- und Gemeindeordnungen das Erfordernis der kaiserlichen Genehmigung bestand. Man hat dieses Erfordernis in Form des sogenannten „Beitrittes" des Staatsrates erfüllt. Über die Formen der Schlußfassung des Staatsrates traf die Verfassung nur für zwei Ausnahmsfälle Anordnung, indem für das Veto gegen Gesetzesbeschlüsse und für Begnadigungen sowie Abolitionen eine Zweidrittelmehrheit vorausgesetzt war; im übrigen sah die Geschäftsordnung, die sich der Staatsrat autonom gegeben hatte, einfache Mehrheitsbeschlüsse vor.

c) Nach dem Plane des Grundgesetzes sollte der Staatsrat, indem er weder der Legislative, noch der Exekutive angehört, die Rolle des Mittlers zwischen diesen beiden Staatsgewalten spielen; dies ist mit der Einschränkung richtig, daß an Stelle des aut-aut ein et-et zu setzen ist; er spielte nämlich tatsächlich die bezeichnete Mittlerrolle, gehörte aber dabei beiden fraglichen Gebieten an. Als Gesetzgebung stellt er sich — in mehr als einer Hinsicht [2]) — mit seiner gesamten Tätigkeit dar, wenn man ihn vom Standpunkt untergeordneter Staatsorgane und nachgeordneter Staatsfunktionen aus betrachtet; vom entgegengesetzten Standpunkt der Nationalversammlung und deren Wirkungskreises aus nimmt sich jedoch der Staatsrat als Träger der Exekutivgewalt aus. Seine Zusammensetzung — ist er doch ein Parlamentsausschuß, der ähnlich wie andere Ausschüsse bestellt wird, — gewährt den Schein der Legislative; der Wirkungskreis spricht dagegen eher für die Exekutive.

---

[1]) Faßt man die Bestimmung des Artikels 3, St. G. Bl. Nr. 5, als eine lex generalis, die des § 2 des St. G. Bl. Nr. 1, womit das Sanktionsrecht des Monarchen beseitigt wurde, als lex specialis auf, so konnte nach allgemeinen Interpretationsgrundsätzen — lex generalis non derogat speciali — das Sanktionsrecht als Befugnis des Staatsrates nicht wieder aufleben.

[2]) Er war nämlich nicht nur — durch Beurkundung und Vetorecht — an der formellen Gesetzgebung beteiligt, sondern auch — als höchster Inhaber der Verordnungsgewalt — materiell gesetzgeberisch tätig.

Dieses Janusantlitz der Institution erklärt ihre theoretische Schwäche, wobei die entschiedene Überwindung des Dogmas von der Gewaltenteilung eher ein Vorteil als ein Nachteil ist; erklärt aber vielleicht zugleich ihre praktische Stärke, denn der Staatsrat wurde der Mittelpunkt des Staatslebens, der die Gesetzgebung und Vollziehung gleicherweise beeinflußt und der den herkömmlichen Gegensatz dieser beiden Staatsfunktionen, die sich in ihm gewissermaßen vermählen, aufs glücklichste überwunden hat. War schon unter den früheren Verhältnissen das Schwergewicht der Gesetzgebung aus dem Plenum in die Ausschüsse verlegt, so wurde dieser Ausschuß, merkwürdigerweise gerade der sogenannte Vollzugsausschuß, materiell der eigentliche Gesetzgeber, dessen Beschlüssen die Nationalversammlung mit wenigen Ausnahmen und Einschränkungen ihr formelles Placet erteilte; kein Wunder, wenn unter diesen Umständen der Staatsrat seit Einführung des Vetorechtes nicht ein einzigesmal in die Lage kam, einem Beschlusse der Nationalversammlung das verfassungsmäßig ihm zugedachte Placet zu versagen. Die Vollziehung hingegen wurde vom Staatsrate in eine Bahn gelenkt, die sich als die Komponente der im Staatsrate wirkenden Parteikräfte darstellt. Der Staatsrat mit seinen Parteigegensätzen, die er im Anprall ausglich, wurde alsbald die Voraussetzung des Einklangs nicht so sehr in der Gesetzgebung als in der Verwaltung. Daß drei annähernd gleich starke Parteien, deren keine die Mehrheit aufweist, zur gesamten Hand die Regierung besorgen, wurde unschwer durch die vom Mehrheitsprinzip geförderte Kompromißpolitik des Staatsrates ermöglicht. Das Unwahrscheinliche — hier ward's Ereignis. Der gedanklich schier unmögliche Körper erwies sich als lebenswichtiges Organ. Ein immerhin schwerfälliger Apparat, der, in seiner heutigen Gestalt beibehalten, auf die Dauer vielleicht das Staatsleben gehemmt haben würde, hat es anfänglich — vielleicht erst in Gang gebracht.

Mit dem Ges. St. Reg. (Art. 6) wurde der Staatsrat zwar nicht ausdrücklich beseitigt, jedoch seine Kompetenz der Staatsregierung übertragen, so daß er, falls er auch als staatsrechtliche Institution aufrecht geblieben sein sollte, doch nicht mehr zu funktionieren vermöchte.

d) Das Staatsratsdirektorium bestand nach dem Verfassungsbeschlusse (§ 5) aus den damals noch gleichberechtigten drei Präsidenten der Nationalversammlung, ferner dem Staats-

kanzler und dem Staatsnotar. Die Verf. Nov. (§ 6) hat das Direktorium auf die drei Präsidenten beschränkt, den hiemit ausgeschiedenen Staatskanzler und Staatsnotar jedoch dadurch wiederum zu diesem Kollegium in Beziehung gebracht, daß sie für die Direktoriumsbeschlüsse die Gegenzeichnung durch den Staatskanzler und die Beurkundung durch den Staatsnotar forderte.

In den Wirkungskreis des Staatsratsdirektoriums fielen die Leitung und Verwendung der Wehrmacht, die Ernennung der höheren Staatsbeamten und Offiziere und der Abschluß von Staatsverträgen mit den Regierungen der auf dem Gebiete der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie begründeten Nationalstaaten, soweit diese Verträge eine einstweilige Regelung der gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen zum Inhalt haben. Neben diesen besonderen Agenden hatte das Staatsratsdirektorium eine allgemeine Vollmacht zur Vertretung des Staatsrates; es durfte nämlich Anordnungen, die in den Wirkungskreis des Staatsrates fielen, im Falle besonderer Dringlichkeit selbst treffen und hatte nur die Pflicht, die nachträgliche Genehmigung des Staatsrates binnen drei Tagen einzuholen (§§ 8 bis 10 Verf. Nov. und § 4 Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 91, betreffend vorläufige Bestimmungen über die bewaffnete Macht).

Das Staatsratsdirektorium tagte unter dem Vorsitz des „Präsidenten im Kabinette" (§ 6 Verf. Nov.) und faßte seine Beschlüsse — ohne daß dies gesetzlich angeordnet gewesen wäre — einstimmig. Seine Zusammensetzung aus den Präsidenten der Nationalversammlung und des Staatsrates gab ihm in der Praxis naturgemäß eine über den verhältnismäßig engen Wirkungskreis hinausgehende politische Bedeutung; in vielen Fällen traf das Direktorium eine zwar unverbindliche aber doch für den Staatsrat und selbst für das Plenum des Hauses präjudizielle Vorentscheidung.

Zugleich mit dem Staatsrat hat auch das Staatsratsdirektorium gemäß Art. 6 des Ges. St. Reg. seine Kompetenzen teils auf den Präsidenten, vorwiegend aber an die Staatsregierung abgegeben und damit als ein Regierungskollegium zu fungieren aufgehört; rudimentär hat es sich jedoch in der Einrichtung erhalten, daß Begnadigungen und Abolitionen vom Präsidenten nur im Einvernehmen mit dem 2. und 3. Präsidenten, mithin nur kollegial, verfügt werden können (Art. 7, Abs. 4 Ges. St. Reg.).

D. Der Staatsnotar und das Staatssiegelamt. (Historisch.)

Als eine oberste Staatsfunktion war im Verfassungsbeschlusse endlich auch die des Staatsnotars gedacht. Die Verfassungsnovelle hat die Funktion des Staatsnotars sogar noch ausgebaut, indem sie ihm ein eigenes Amt, das Staatssiegelamt, zur Seite stellte. Rechtlich nur dem Staatsrate untergeordnet und dem Staatskanzler durchaus gleichgeordnet, hat faktisch das Amt des Staatsnotars im Gegensatze zum Staatskanzleramte stets ein geradezu unbeachtetes Dasein geführt, bis es in der Erkenntnis seiner Überflüssigkeit beseitigt wurde. Und das Staatssiegelamt, das von der Verfassungsnovelle zur „Unterstützung" des Staatsnotars geschaffen wurde, ist niemals recht ins Leben getreten.

Das Grundgesetz berief den Staatsnotar zur Beurkundung der Protokolle des Staatsrates (§ 5). In dieser Funktion bestätigte ihn die Verfassungsnovelle (§ 3, Abs. 3). Dieses Gesetz forderte auch für die Beschlüsse des Direktoriums die Beurkundung durch den Staatsnotar. Gemäß § 4 des Gesetzes über das St. G. Bl. waren Gesetze vom „Notar des Staatsrates" „mitzuzeichnen"[1]). In der Tat trugen alle Verlautbarungen von Gesetzen die Unterschrift des Staatsnotars[2]). Bei den Vollzugsanweisungen des Staatsrates war die Unterfertigung zu erklären als Ausdruck der dem Staatsnotar gesetzlich obliegenden Beurkundung. Ohne gesetzliche Grundlage war die übliche Unterzeichnung von Vollzugsanweisungen der Staatsämter durch den Staatsnotar. Im Sinne des § 4 des Gesetzes über die Kontrolle der Staatsschuld, St. G. Bl. Nr. 88 aus 1918, — ein Gesetz, von dem heute fast nichts mehr besteht, — hatte der Staatsnotar auch die Urkunden, die über Staatsschulden errichtet wurden, gegenzuzeichnen[3]). Eine faktische Funktion des Staatsnotars ohne gesetzliche Grundlage war die Verwaltung der ehemals hof-

---

[1]) Es ist also die Unterzeichnung der Schuldurkunden nicht (wie Kelsen, a. a. O. II, S. 149 annimmt), der einzige Fall einer Gegenzeichnung durch den Staatsnotar.

[2]) Es hätte demnach auf den publizierten Gesetzen die Unterschrift des Staatsnotars zweimal aufscheinen können: Als Mitzeichnung des Gesetzes und als Beurkundung der vom Staatsrate vorgenommenen Beurkundung des Gesetzes.

[3]) Ein juristischer Unterschied ist zwischen den Funktionen der Beurkundung und Gegenzeichnung kaum festzustellen. Beiden ist wohl nach der herrschenden Auffassung der rechtliche Erfolg gemeinsam, die Verantwortlichkeit des Staatsnotars zu begründen (§ 3 Verf. Nov.).

ärarischen Güter, die ihm mit Beschluß des Staatsrates vom 16. November 1918 übertragen wurde.

Das „Staatssiegelamt unterstützte den Staatsnotar in seiner Mitwirkung[1]) bei den ihm obliegenden Beurkundungen" (§ 13 Verf. Nov.). Diese Mithilfe bei Beurkundungen ist naturgemäß bloßer Hilfsdienst einer Kanzlei. Bloß untergeordneter Hilfsdienst war auch die dem Staatssiegelamt anvertraute Verwahrung der Siegel, Embleme und Kleinodien des Staates (§ 13 Verf. Nov.).

Keine dieser Funktionen hat dem Staatsnotar sogenanntes Imperium gegeben — für ein oberstes Staatsamt freilich ein ungewöhnlicher Zustand. So erklärt es sich auch, daß keine Lücke entstand, als Art. 12 Ges. St. Reg. das Amt des Staatsnotars und das Staatssiegelamt für aufgehoben erklärte.

E. Die Staatsschuldenkontrollkommission und der Staatsrechnungshof.

a) Der Staatsschuldenkontrollkommission des österreichischen Reichsrates war wohl mit dem Wegfall des Reichsrates der Boden entzogen. Sie gehörte zu den wenigen grundlegenden Einrichtungen des alten Staates, die nicht rezipiert worden waren[2]). Mit der ersten Ermächtigung zur Betretung des Kreditweges stellte sich jedoch auch schon das Bedürfnis nach einer Vorkehrung zur Kontrolle der Staatsschulden des deutsch-

---

[1]) Der Staatsnotar war allerdings nicht bloß auf eine Mitwirkung bei Beurkundungen beschränkt, sondern die eigentliche und ausschließliche Urkundsperson für Akte des Staatsrates und Staatsratsdirektoriums.

[2]) Die Staatsschulden — wie überhaupt die Finanzkontrolle verliert selbstverständlich unter einer Parlamentsherrschaft die ihr in einer konstitutionellen Monarchie eigentümliche Bedeutung. Im alten Österreich fand ein Instrument gute Verwendung, mit dem das Parlament, als der eine ungleich schwächere Faktor der Legislative, auf die ihm tatsächlich übergeordnete, von absolutistischen Neigungen erfüllte Exekutive einen über die (ziemlich unwirksame) rechtliche und politische Kontrolle hinausgehenden Einfluß gewann, indem er in die rechnungsmäßige Gebarung der Verwaltung Einblick bekam. Unter der reinen Parlamentsherrschaft, wo die Exekutive bedingungsloses Werkzeug der Legislative ist, handelt es sich viel eher darum, der Bevölkerung — die den Schutz und Vorteil eingebüßt hat, den ihr ehemals der Widerstreit des Parlaments- und Regierungsinteresses gewährt hatte, — durch Kontrolleinrichtungen, die gewissermaßen ihr und ihr allein dienen, gewisse Garantien gegen den übermächtigen parlamentarischen Einfluß auf die Verwaltung und insbesondere gegen die möglichen schädlichen Auswirkungen dieses Einflusses auf finanziellem Gebiete zu bieten.

österreichischen Staates heraus. Diesem Bedürfnisse entsprach das Gesetz vom 5. Dezember 1918 über die Kontrolle der Staatsschuld Deutschösterreichs, St. G. Bl. Nr. 88.

Der wesentliche Unterschied zwischen der österreichischen und deutschösterreichischen Kontrollkommission bestand in ihrer Zusammensetzung. Jene bestand aus sechs Mitgliedern und drei Ersatzmitgliedern, die den beiden Häusern des Reichsrates angehören mußten; diese aus drei Mitgliedern, die der Nationalversammlung nicht angehören durften. Beide Kommissionen waren jedoch vom Parlamente zu wählen. Die Funktionsdauer war wiederum verschieden bemessen. Die österreichische Kontrollkommission hatte im Amte zu bleiben, bis der neuerdings gewählte Reichsrat neue Wahlen vornahm; das deutschösterreichische Gesetz stellte es dem Belieben der Nationalversammlung anheim, die Kontrollkommission jederzeit ihres Amtes zu entheben. In der Rechtsstellung der Kommissionsmitglieder bestand ein tiefgreifender Unterschied. Das österreichische Gesetz (§ 5) hat ihnen für ihre Berufsausübung Immunität verliehen, das deutschösterreichische Gesetz (§ 5) stellte sie in demselben Umkreis unter Ministerverantwortlichkeit.

Der Gedanke der Staatsschuldenkontrolle als eine Parlamentseinrichtung, die über die Exekutive zu wachen hat, war in unserer Staatsorganisation überholt; demgemäß durften die Kontrollore nicht der Nationalversammlung entnommen sein. Ihre sonstige Unabhängigkeit und Vertrauenswürdigkeit für die Bevölkerung war durch die Bestimmung sichergestellt, daß die Kommissionsmitglieder weder einem Staatsamte noch dem Vorstande eines mit dem Staatsamt für Finanzen zur Durchführung von Kreditoperationen in Verbindung stehenden Bankinstitutes angehören durften[1]). Diesem Erfordernisse konnte aber auch das allgemeine Organ der Finanzkontrolle, der Staatsrechnungshof, vollauf genügen. Und somit waren im Augenblicke, als die Schuldenkontrollkommission nicht mehr parlamentarisches Organ zu sein brauchte[2]), die Voraussetzungen für die

[1]) Daß die Abberufung der Kontrollore nicht geregelt und damit — vom Falle der Gesetzesänderung abgesehen — streng genommen ausgeschlossen war, beruhte wohl eher auf einem gesetzestechnischen Versehen als auf Absicht des Gesetzgebers; selbstverständlich muß aber die Abberufung derartiger Funktionäre sehr erschwert werden.

[2]) Die Tatsache, daß die Staatsschuldenkontrolle von einem rein parlamentarischen Organe versehen werden konnte, war ja wohl der Hauptgrund ihrer Absonderung von der übrigen Staatsschuldenkontrolle, die wegen ihres

Einbeziehung der Schuldenkontrolle in die übrige Finanzkontrolle erfüllt. Es geschah dies mit dem Gesetze vom 6. Februar 1919 über den Staatsrechnungshof, St. G. Bl. Nr. 85. Die Staatsschuldenkontrollkommission funktioniert nur noch zu dem Zwecke fort, um die Schuldurkunden, deren Gegenzeichnung sie bereits beschlossen hat, gegenzuzeichnen; sie wird dann — merkwürdigerweise von der Regierung — zu entheben sein (§ 19 l. c.).

b) Im Gegensatz zur österreichischen Staatsschuldenkontrollkommission wurde die Einrichtung des obersten Rechnungshofes sicherlich übernommen, ohne daß jedoch der ehemalige österreichische Rechnungshof im Dienste Deutschösterreichs in Wirksamkeit getreten wäre. Er wurde mittels des Gesetzes vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 85, durch einen Staatsrechnungshof ersetzt, der von seinem Vorbilde, dem seinerzeitigen obersten Rechnungshofe, nur in einigen wichtigeren Punkten abweicht.

Die Bestimmung des § 6 der kaiserlichen Verordnung vom 21. November 1866, R. G. Bl. Nr. 140, wonach der oberste Rechnungshof unmittelbar dem Kaiser unterstellt war, hat in der Bestimmung des § 1 des gegenwärtigen Gesetzes ihr Analogon, wonach der Staatsrechnungshof „unmittelbar und ausschließlich der Nationalversammlung untersteht". Der Rechnungshof verkehrt mit der Nationalversammlung nicht — wie andere Staatsorgane — im Wege der Staatsregierung, sondern unmittelbar; vor allem darin kommt zum Ausdruck, daß der Rechnungshof der Regierung beigeordnet ist[1]).

Der Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes ist gegenüber dem des obersten Rechnungshofes erweitert; er überprüft die Gebarung in der gesamten Staatswirtschaft[2]) einschließlich der

Umfanges notwendig einem bureaukratischen Körper, wie es ein Rechnungshof ist, überantwortet werden mußte.

[1]) Dieses Verhältnis versteht sich für das Verhältnis zwischen Kontrollor und Kontrolliertem von selbst. Allerdings konnte die Rechnungskontrolle nicht zugleich auch vom Parlamente emanzipiert werden; damit, daß der Staatsrechnungshof dem Einflusse der Regierung entrückt wurde, ist er dem des Parlamentes vielleicht noch entschiedener unterworfen.

[2]) Allerdings wurden die zwei Ausnahmen des § 8, Abs. 3, der vorzitierten kaiserlichen Verordnung in das neue Gesetz übernommen. Es sind hienach von der Rechnungsvorlage jene Institute und Anstalten usw. ausgenommen, „welche nach ihren Statuten oder kraft besonderer Verträge hievon losgezählt sind, ferner die Ministerien und Zentralstellen rücksichtlich der denselben bewilligten Dispositionsfonds und der für geheime Auslagen bestimmten Gelder".

Staatsschuld; als Ausdruck der Kontrolle in letzterer Hinsicht dient die Gegenzeichnung der Urkunden über die Staatsschulden (Finanz- und Verwaltungsschulden) durch den Präsidenten des Staatsrechnungshofes. Durch die Gegenzeichnung wird jedoch lediglich die Gesetzmäßigkeit und rechnungsmäßige Richtigkeit der Gebarung bekräftigt (§ 9 l. c.).

Der Präsident des Staatsrechnungshofes wird nicht, wie die Stellung des Amtes, dem er vorsteht, und seine eigene dienstliche Stellung erwarten ließe, — er ist im Rang, in der Verantwortlichkeit und in den Bezügen einem Staatssekretäre gleichgestellt —, von der Nationalversammlung gewählt, sondern von deren Präsidenten ernannt, und zwar nicht etwa über Vorschlag des Hauptausschusses, sondern der Staatsregierung. Hingegen kann er — vom Falle der Ministerverantwortlichkeit abgesehen — nur vom Parlamente abberufen werden (§ 3 l. c.).

F. Die Gerichtshöfe öffentlichen Rechtes.

Zu den vom deutschösterreichischen Staate rezipierten Einrichtungen des alten Österreich haben vermutlich auch die sogenannten „Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes", namentlich das Reichsgericht und der Verwaltungsgerichtshof gehört. Wenn diese Gerichte, solange sie nicht ausdrücklich wieder eingeführt waren, tatsächlich nicht als deutschösterreichische Organe fungierten, so lag dies nicht am Mangel rechtlicher, sondern sachlicher oder persönlicher Voraussetzungen: De iure waren sie vom Standpunkt Deutschösterreichs aus nicht mehr im Namen des österreichischen Kaisertums, sondern der deutschösterreichischen Republik zu judizieren berufen.

a) Das Reichsgericht wurde mit dem Gesetze vom 25. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 48 — seither abgeändert durch das Gesetz vom 3. April 1919, St. G. Bl. Nr. 212 — vom Verfassungsgerichtshofe ersetzt[1]. Der Verfassungsgerichtshof ist

---

[1] Das österreichische Gesetz über das Reichsgericht wird, obwohl es doch bereits vom Verfassungsbeschlusse rezipiert war, vom § 2 des erstzitierten Gesetzes ausdrücklich „in Geltung gesetzt", soweit nicht das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof Neuerungen bringt. Da sich das Gesetz über die Kompetenzen des neuen Gerichtshofes nicht ausspricht, ist es fraglich, ob nicht im Hinblick auf das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern die Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes gegenüber den „verstaatlichten" Ländern im Vergleiche mit den Kompetenzen des

mithin (unter Berücksichtigung der durch die staatliche Neuorganisation bedingten Änderungen) zuständig: Zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden; zwischen einer Landesverwaltung und der Staatsverwaltung (wofern beide Stellen die Kompetenz in Anspruch nehmen); zwischen den Landesregierungen verschiedener Länder; ferner zur Entscheidung über Ansprüche einzelner Länder an das Staatsganze[1]) und umgekehrt; über gegenseitige Ansprüche einzelner Länder; über private Ansprüche an den deutschösterreichischen Gesamtstaat oder an die Länder, wofern der Zivilrechtsweg abgeschnitten ist; endlich über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte. Die Novelle vom 3. April 1919, St. G. Bl. Nr. 212, hat dem Verfassungsgerichtshofe ferner die Funktionen des ehemaligen Staatsgerichtshofes übertragen, womit der vom Verfassungsbeschlusse (§ 9) vorgesehene 20gliedrige Ausschuß außer Wirksamkeit trat und die Gerichtsbarkeit über die Mitglieder der Staatsregierung wieder vom Parlamente auf einen unparlamentarischen unabhängigen Gerichtshof überging[2]). Endlich hat sich mit der Neuorganisation der Landesgesetzgebung durch das Ges. V. V. dem Verfassungsgerichtshofe ein neuer Wirkungskreis eröffnet, indem dieser Gerichtshof zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesbeschlüssen der Landesversammlungen berufen wurde (Art. 15 l. c.).

Der Verfassungsgerichtshof setzt sich derzeit aus 12 Mitgliedern und 6 Ersatzmännern zusammen, die über Vorschlag der Staatsregierung vom Präsidenten der Nationalversammlung zu ernennen sind. Er judiziert in Senaten von mindestens 6, ausnahmsweise 8 Mitgliedern. Die Verfahrensordnung für das österreichische Reichsgericht gilt unverändert für den deutschösterreichischen Verfassungsgerichtshof.

österreichischen Reichsgerichtes gegenüber den autonomen Kronländern verändert sind. Insbesondere erhebt sich die Frage, ob „Ansprüche" der heutigen Länder gegen das Staatsganze noch denkbar seien. Die Umschreibung des Wirkungskreises im Texte folgt der in der Praxis herrschenden Auffassung.

[1]) Ansprüche an die Liquidationsmasse des österreichischen Gesamtstaates müßte der deutschösterreichische Verfassungsgerichtshof wegen Unzuständigkeit und, falls diese Ansprüche gegen deutschösterreichische Behörden gerichtet sind, wegen mangelnder passiver Klagslegitimation abweisen.

[2]) Vgl. unten S. 158.

b) Der deutschösterreichische Verwaltungsgerichtshof — fußend auf dem Gesetze vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 88 — schließt sich womöglich noch enger als der Verfassungsgerichtshof an sein österreichisches Vorbild an.

Die Zuständigkeit ist unverändert geblieben; es kann somit jeder, der durch eine gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet, nach Abschluß des ordentlichen — im Vergleiche mit der österreichischen Verwaltungsorganisation bisher nicht veränderten — Instanzenzuges beim Verwaltungsgerichtshofe Beschwerde erheben. Als Verwaltungsbehörden im Sinne des Gesetzes sind auch autonome Organe, und zwar um so eher anzusehen, als formell — wenigstens in den Ländern — die Staatsgewalt auf sie erstreckt wurde. (Gesetz vom 14. November 1918, St. G. Bl. Nr. 24.) Von der sich hienach ergebenden Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes sind nur noch ausgeschlossen: Angelegenheiten, über die den ordentlichen Gerichten, dem Verfassungsgerichtshofe und (wohl auch) dem Wahlgerichtshofe die Entscheidung zusteht; Angelegenheiten, in denen und insoweit die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen vorzugehen berechtigt sind; Beschwerden gegen Ernennungen zu öffentlichen Ämtern und Diensten; Disziplinarangelegenheiten; Beschwerden gegen administrative Entscheidungen, die in letzter Instanz vom obersten Gerichtshofe, sowie gegen Entscheidungen, welche von einer aus Verwaltungsbeamten und Richtern zusammengesetzten Instanz geschöpft worden sind; Beschwerden gegen Entscheidungen und Verfügungen der Steuereinschätzungskommissionen und endlich — gemäß der beharrlichen Auslegung des § 48 des österreichischen Gesetzes über den Verwaltungsgerichtshof[1]) — die Verwaltungsstrafsachen.

Der Präsident, die Senatspräsidenten und die Räte des Verwaltungsgerichtshofes sind auf Grund der vom Personalsenate des Gerichtshofes zu erstattenden Besetzungsvorschläge auf Antrag der Staatsregierung (der wiederum vom Staatskanzler die Vorschläge unterbreitet werden) vom Präsidenten zu ernennen.

Die Verfahrensvorschriften des österreichischen Gesetzes wurden zunächst unverändert rezipiert. Es wurden jedoch gleichzeitig Änderungen der Bestimmungen über die innere

---

[1]) Vgl. hiezu meinen oben S. 13 f. Anmerkung 1 zitierten Artikel.

Einrichtung des Verwaltungsgerichtshofes, über das bei ihm anzustellende Personale sowie Änderungen der Geschäftsordnung vorbehalten. Solche Änderungen sind vom Verwaltungsgerichtshofe selbst zu entwerfen, von der Staatsregierung zu genehmigen und im Staatsgesetzblatte — offenbar als Vollzugsanweisungen — kundzumachen.

c) Zur Entscheidung über Anfechtungen von Wahlen zur konstituierenden Nationalversammlung[1]) wurde vom Gesetze vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 99, ein eigener Wahlgerichtshof eingesetzt (§ 1 l. c.).

Eine Wahlanfechtung kann wegen Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens, wegen Verlustes oder wegen rechtswidriger Aberkennung der Wählbarkeit erfolgen (§ 4 l. c.). Der Gerichtshof hat im ersten Falle, wenn die Rechtswidrigkeit auf das Wahlergebnis von wesentlichem Einfluß war, das angefochtene Wahlverfahren ganz oder teilweise für nichtig zu erklären. Findet der Wahlgerichtshof einer Wahlanfechtung stattzugeben, in der der Mangel der Wählbarkeit einer als gewählt erklärten Person behauptet wird, so hat er die Wahl des Gewählten für nichtig zu erklären und es ist nun von der Kreiswahlbehörde der nächste Ersatzmann (§ 36 W. O.) einzuberufen. Im dritten Falle ist die Wahl derer für nichtig zu erklären, die nur infolge des rechtswidrigen Wegfalls eines Wahlwerbers als gewählt erklärt wurden (§ 11 l. c.).

Der Wahlgerichtshof ist zwar ständig, doch hat er kein eigenes Personal. Er besteht aus einem Präsidenten, als welcher der jeweilige Präsident des Verwaltungsgerichtshofes fungiert, und aus je drei Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes und des obersten Gerichtshofes, die von den genannten Gerichten in Plenarversammlungen gewählt werden. Er entscheidet in Senaten von vier Mitgliedern nebst dem Vorsitzenden.

Für das Verfahren gelten — abgesehen von einigen ergänzenden Anordnungen des in Rede stehenden Gesetzes — in sinngemäßer Anwendung die Bestimmungen des Gesetzes über den österreichischen Verwaltungsgerichtshof (R. G. Bl. Nr. 36 aus 1876) und der §§ 197 bis 202 Z. P. O.

---

[1]) Über Anfechtungen von Wahlen in das österreichische Abgeordnetenhaus hat bekanntlich das Haus selbst entschieden; die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß das Parlament (wenigstens in dieser Sache) der ungeeignetste Richter ist.

d) Als Staatsgerichtshof fungierte gemäß § 9 des Verfassungsbeschlusses ein 20gliedriger Ausschuß der Nationalversammlung. Die Bestimmungen des Gesetzes vom 25. Juli 1867, R. G. Bl. Nr. 101, werden an der zitierten Gesetzesstelle zur analogen Anwendung rezipiert. Dieser Ausschuß des Parlamentes hatte hienach nicht bloß eine materielle Rechtsprechungsfunktion auszuüben, sondern war auch formell ein Gericht[1].

III. Hauptabschnitt. Autonomie und Selbstverwaltung.

A. Die Kompetenzhoheit des Gesamtstaates.

Wenn meine Untersuchung nunmehr an dieses wohl heikelste Problem[2] unserer Staatlichkeit herantritt, so muß ich bekennen, daß sie ihr zwar unbefangen, aber unfrei gegenübersteht. Sie läßt nämlich nicht die Frage zu, ob die Länder — dies der heutige gesetzliche Titel der ehemaligen Kronländer — Teile Deutschösterreichs sind, sondern nur, welche besondere Struktur diese seine Teile aufweisen. Denn daß die Länder Teile Deutschösterreichs sind, mag zwar von ihrem Standpunkt aus und im Lichte der Politik besehen noch fraglich sein, muß aber für uns hier ausgemacht sein; es ist dies nämlich die unumgängliche juristische Voraussetzung, unter der allein deutschösterreichisches Verfassungsrecht überhaupt möglich ist.

Wenn ich nun aber die Rechtsstellung unserer Länder im Rahmen des Gesamtstaates kennzeichnen soll, so scheint es mir nicht zweifelhaft, daß sie Autonomie und Selbstverwaltung

---

[1] Die Aufgaben dieses Ausschusses wurden vom Gesetze vom 3. April 1919, St. G. Bl. Nr. 212, dem Verfassungsgerichtshofe übertragen. Vgl. S. 155.

[2] Vgl. über das Problem der Autonomie und Selbstverwaltung: Rosin, „Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung"; Preuß, „Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften", derselbe, Städtisches Amtsrecht; ferner Brockhausen, „Die österreichische Gemeindeordnung"; ich selbst habe zum Problem der Selbstverwaltung in seiner spezifisch österreichischen Gestalt in dem Artikel „Länderautonomie", Österr. Zeitschrift für Verw., 26. April und 3. Mai 1917, Stellung genommen; vom Standpunkt des deutschösterreichischen Staates wurde das Problem bereits von Kelsen, „Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs", Zeitschrift für öff. Recht, 1. Heft aus 1919, behandelt. Vgl. endlich auch meine Ausführungen zum „Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern" in Kelsens Komm. I, S. S. 103 bis 114.

in einem Maße besitzen, welches sie ohneweiters — in der üblichen Ausdrucksweise — als Bundesstaaten anzusprechen erlaubt. Freilich sind sie dies — von unserem (hier einzig möglichen) Standpunkt aus besehen — nicht kraft eigenen Rechtes, sondern als Ausfluß aus der deutschösterreichischen Verfassung, an der aber — das darf niemals übersehen werden — die Volksvertreter aus eben diesen Ländern mitgeschaffen, die ihrer aller ureigenes Werk ist.

Vom Standpunkt der deutschösterreichischen Rechtsordnung aus, an deren Anfang gerade der geschlossene Einheitsstaat gelegen war (um schrittweise in den heutigen Bundesstaat überzugehen), sind die Beitrittserklärungen der Länder[1]), (die ja schon von vornherein als Staatsgebiet in Anspruch genommen waren), trotz ihres bedeutenden politischen Gewichtes ohne rechtlichen Belang. Und man muß es offen aussprechen, daß die Landesordnungen, die sich in den ersten Monaten des Bestandes Deutschösterreichs mehrere Länder gegeben haben, zunächst, weil nicht im Rahmen einer Ermächtigung des Gesamtstaates gelegen, ohne rechtliche Gültigkeit waren — selbst soweit der Staatsrat seinen „Beitritt" erklärt hatte, da er ja nicht die Zustimmung oder richtiger die primäre Entschließung der Nationalversammlung ersetzen konnte[2]). Erst das Ges. V. V. sollte mit seinem Art. 12 die seit dem Untergange Österreichs noch unberührten Landesordnungen mit der in ihnen nieder-

---

[1]) Vgl. oben S. 20.

[2]) Bei den Trägern des an sich sehr berechtigten Autonomiegedankens ist vereinzelt die weniger begründete Vorstellung zu finden, daß mit dem Zerfalle Österreichs und der Entkräftung der pragmatischen Sanktion, die das einigende Band der Kronländer des alten Kaiserreichs gebildet hatte, die ursprüngliche Freiheit der Länder wiederhergestellt worden sei, von der sie kraft Selbstbestimmung beliebigen Gebrauch machen könnten. Es ist allerdings nicht recht einzusehen, wieso die Revolution, die den österreichischen Gesamtstaat hinweggefegt hat, vor den österreichischen Ländern haltgemacht und ihre Stellung geradezu gefestigt habe. Und wenn die Selbstbestimmung gerade nur für die Länder in Anspruch genommen und damit zugleich die Selbstbestimmung eines größereren, die Länder umfassenden Kreises, aber auch kleinerer die Länder sprengender Körper ausgeschlossen wird, so muß gegenüber solchen Alleinpächtern der Selbstbestimmung doch wohl eingewendet werden: Die Selbstbestimmung fängt beim Einzelmenschen an, und alle Herrschaft, auch die rechtliche Herrschaft, und die Landesgewalt gewiß nicht weniger als die Staatsgewalt ist eine zwar unvermeidliche, aber doch zu Bescheidenheit Anlaß gebenden Bestimmung über das Individuum, also eher das Gegenteil der Selbstbestimmung.

gelegten Gesetzgebungskompetenz der Landesparlamente rezipieren und zugleich die hie und da ohne verfassungsmäßige Grundlage autonom eingeführten Landesordnungen sanktionieren.

Vorweg hatten die Länder selbstverständlich ebenso ein „natürliches Recht" zur Staatsgründung auf dem Boden des zertrümmerten Österreich wie der heutige Gesamtstaat Deutschösterreich; dieser ist ihnen aber mit seiner Staatswerdung zuvorgekommen, und nunmehr wäre eine Lossagung von Ländern ebenso Revolution gegen Deutschösterreich wie dessen Gründung Revolution gegen Großösterreich gewesen ist. Bei dieser Sachlage ist im Rahmen unserer Staatlichkeit für die Landesgewalten nur Raum kraft gesetzlicher Delegation und für die Landesverfassungen, sofern sie nicht vom Staate auch materiell gegeben werden, nur kraft rechtlicher Rezeption. Diese Wege — deren gemeinschaftlicher Ausgangspunkt aber offenbar die Kompetenzhoheit der Staatsgewalt ist — wurden denn auch von der deutschösterreichischen Staatsverfassung betreten, und zwar, wie man mit Genugtuung feststellen kann, mit solchem Entgegenkommen für das Eigenleben der Länder, daß diese jetzt ungleich unabhängiger gestellt sind als im alten Österreich. Von der sogenannten Kantonalverfassung trennt uns wohl nur ein kurzer Schritt.

B. Die Autonomie der Länder.

Die Probleme der Autonomie und Selbstverwaltung finden für Deutschösterreich ihre Lösung in den Gesetzen vom 12. November 1918, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, St. G. Bl. Nr. 24, und vom 14. März 1919, über die Volksvertretung, St. G. Bl. Nr. 180. Diese Gesetze schaffen die Grundlagen für die Gesetzgebung und Verwaltung der Länder.

Als gesetzgebendes Organ wird analog der provisorischen Nationalversammlung als dem Organe der Staatsgesetzgebung eine provisorische Landesversammlung eingeführt, welche gleichfalls von einer definitiven Landesversammlung abgelöst zu werden bestimmt ist. Über die Zusammensetzung dieser Landesversammlungen ist den Staatsgesetzen ein Anhaltspunkt nicht zu entnehmen, während sie die autonomen Landesordnungen im einzelnen regeln. Zum Vorsitzenden wird ein Landeshauptmann berufen, der aus der Mitte der Versammlung mit Stimmenmehrheit zu wählen ist; außerdem sind

durch Verhältniswahl 2 bis 4 Stellvertreter zu wählen (§ 3 Übernahmsgesetz).

Was die Gegenstände der Landesgesetzgebung betrifft, so sind es offenbar dieselben, die nach den österreichischen Landesordnungen in den Wirkungkreis der Landtage gehörten[1]). Neben diesen in den Gegenständen der Landeskompetenz ergehenden materiellen Gesetzen dürfen wohl auch rein formelle Gesetze (ohne Gesetzesinhalt) als zulässig gelten. Auch darin stimmt die Gesetzgebungsbefugnis der Landesparlamente mit der des Staatsparlamentes überein, daß für die Gesetzesbeschlüsse der Titel „Gesetz" fakultativ, aber nicht obligatorisch eingeführt ist.

Ein Recht der Genehmigung von Staatsverträgen steht den Landesversammlungen selbst dann nicht zu, wenn

---

[1]) Nach § 18 der dem Februarpatente des Jahres 1861 beigegebenen Landesordnungen sind dies: Die ausschließliche Gesetzgebung in den Angelegenheiten der Landeskultur (Agrar-, Forst-, Fischerei- und Jagdrecht), der öffentlichen Bauten, die aus Landesmitteln bestritten werden, der aus Landesmitteln dotierten Wohltätigkeitsanstalten, ferner die Gesetzgebung über die Landesfinanzen; weiter steht den Landesversammlungen die Ausführungsgesetzgebung innerhalb staatlicher Rahmengesetze zu in Gemeindeangelegenheiten, Kirchen- und Schulangelegenheiten, ferner in einzelnen wirtschaftlichen Fragen der Heeresverwaltung (Verpflegung und Einquartierung, Vorspannleistung), endlich die Gesetzgebung über sonstige die Wohlfahrt oder die Bedürfnisse des Landes betreffende Gegenstände. An minder wichtigen Einzelkompetenzen, welche nicht auf die Landesordnung basiert sind, wären noch zu nennen: im Sinne der Wahlordnung (§ 11) die Entscheidung über die Wahlpflicht für die Wahl zur Nationalversammlung; auf Grund des Übernahmsgesetzes (St. G. Bl. Nr. 24 aus 1918, § 11) die Durchführungsgesetzgebung zu einem erst noch von der Nationalversammlung zu beschließenden Staatsgesetze über die „Kreis-, Bezirks- und Gemeindeordnung für Deutschösterreich" und endlich die Geschäftsordnung für die Landesversammlung (Art. 12 des Ges. V. V.).

Bei der unklaren Textierung der zuletzt zitierten Gesetzesstelle ist es fraglich geblieben, ob sich die Gesetzgebungskompetenz der Länder nur auf die in den Landesordnungen ausdrücklich aufgezählten Gegenstände der Gesetzgebung bezieht oder ob der dem § 12 des St. Gr. Ges. über die Reichsvertretung, R. G. Bl. Nr. 141 aus 1867, zu entnehmende Zuwachs an Landeskompetenzen wie ehedem den Landtagen so jetzt auch den Landesversammlungen zugute kommt; hienach würde die vorstehende Aufzählung der Landeskompetenzen nicht taxativ, sondern nur demonstrativ sein. Das Gesetz spricht sogar eher für diese Auffassung, die Praxis hat sich aber eine so ausdehnende — die Nationalversammlung beengende — Auslegung bisher nicht zu eigen gemacht. Vgl. oben S. 60.)

diese Verträge Gegenstände der Gesetzgebungskompetenz der Länder berühren. Es kann also Landesgesetzen im Wege von Staatsverträgen, die entweder die Genehmigung der Nationalversammlung oder der Staatsregierung erhalten, derogiert werden

Anderseits besteht auch wieder ausnahmsweise die Möglichkeit, daß ein Landesgesetz einem Staatsgesetze derogiert. Es ist dies eine Konsequenz dessen, daß das Gesetz (über die V. V.) die Landesversammlungen erst nach einem kurzen Interregnum der Staatsgesetzgebung auf dem Gebiete der Landtagskompetenz wieder in die Kompetenz der Landtage einsetzte. Während des erwähnten Interregnums hat die Nationalversammlung grundsätzlich die Gesetzgebung auch in den heutigen Landesangelegenheiten in Anspruch genommen, wofür das Gesetz vom 25. Jänner 1919, St. G. Bl. Nr. 43, „betreffend das Jagdrecht auf Staatsgütern und vom Staate verwalteten Fondsgütern", ein Beleg ist. Soll die Landeskompetenz im ehemaligen Umfange wiederhergestellt sein, so muß die Landesgesetzgebung auch einem solchen auf dem Gebiete der jetzigen Landeskompetenz ergangenen Staatsgesetze derogieren können.

Im übrigen aber hat selbstverständlich ein Landesgesetz gegenüber einem Staatsgesetze grundsätzlich keine derogatorische Kraft[1]) und wo es sich eine solche anmaßt, könnte ein derartig anfechtbares Landesgesetz nur in Rechtskraft erwachsen, wenn etwa die Staatsregierung vom Rechtsmittel der Anfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof keinen Gebrauch macht.

Der Gang der Landesgesetzgebung ähnelt durchaus dem der Staatsgesetzgebung. Neben dem Initiativrecht der Landesabgeordneten — dies der Titel der Mitglieder von Landesversammlungen — besteht ein Vorschlagsrecht der Landesverwaltung (Vorlagen der Landesregierung); auf diese Weise ist auch der Staatsregierung ein Weg eröffnet, durch Vermittlung der Landesregierung in den Landesparlamenten Gesetzesvorlagen einzubringen, welche formell allerdings ebenfalls als Vorlagen der Landesregierung anzusehen sind. Jedoch ist nicht dieser Weg gebräuchlich, um eine gewisse Einheitlichkeit der Landesgesetzgebung und damit eine materielle Rechtsgleichheit

---

[1]) Das Staatsgesetz gegenüber dem Landesgesetz grundsätzlich allerdings ebenfalls nicht; die Kompetenzhoheit des Staates äußert sich aber darin, daß im Wege der staatsgesetzlichen Verfassungsänderung Landeskompetenzen für den Staat in Anspruch genommen werden könnten.

in den einzelnen Ländern herzustellen; zu diesem Zwecke ist es vielmehr in Übung gekommen, Musterentwürfe an die Länder zu versenden, die sie ihren eigenen Gesetzesvorlagen nach Belieben zugrunde legen können: ein Weg, der dem Gedanken der Autonomie sicherlich weiter entgegenkommt. Die Beschlüsse der Landesversammlungen werden grundsätzlich mit einfacher Stimmenmehrheit, soweit es sich aber um eine Abänderung der Landesordnungen handelt, in einzelnen Ländern auch in anderen wichtigen Fällen, mit Zweidrittelmehrheit gefaßt.

Um Gesetz zu werden, muß der Beschluß gleich den Beschlüssen der Nationalversammlung einem weiteren Verfahren unterworfen werden. Die Gesetzesbeschlüsse der Landesversammlungen erlangen nämlich erst dadurch Gesetzeskraft, daß sie vom Landeshauptmann durch seine Unterschrift beurkundet, vom Landesamtsdirektor mitgefertigt und von der Landesregierung im Landesgesetzblatt kundgemacht werden (Art. 14, Abs. 3 Ges. V. V.). Das sind die bereits vom Verfahren bei der Staatsgesetzgebung bekannten Formen. Als weiteres Erfordernis der Landesgesetzgebung kommt nun aber noch eine je nach den verschiedenen denkbaren Fällen der Landesgesetzgebung abgestufte Mitwirkung der Staatsgewalt hinzu. Das Mindesterfordernis dieser Mitwirkung ist die einfache Kenntnisnahme vom Gesetzesbeschlusse. Diesem Erfordernisse, das in der Verpflichtung zur Mitteilung zum Ausdruck kommt (Art. 13 l. c.), unterliegen ausnahmslos alle Gesetzesbeschlüsse, die entweder den Titel Gesetz tragen oder Gesetzesinhalt haben. Die Staatsregierung kann gegen diese Beschlüsse binnen 14 Tagen nach Einlangen der Mitteilung bei der Landesversammlung im Wege der Landesregierung aus welchen Gründen immer Vorstellung erheben. Die Frist verlängert sich nach der unangefochtenen Gepflogenheit der Praxis um die Zeit des Postenlaufes der Mitteilung und Rückäußerung. Beschließt die Landesversammlung trotz der Vorstellung auf ihrem ursprünglichen Beschlusse zu beharren, so hat ihn die Landesregierung unverzüglich kundzumachen. Mit ausdrücklicher Zustimmung der Staatsregierung kann das Gesetz auch vor Ablauf der Frist verlautbart werden. Die Staatsregierung hat also in diesen Fällen auf die Landesgesetzgebung keinen anderen Einfluß als auf die Gesetzesbeschlüsse der Nationalversammlung.

Weiter geht jedoch der Einfluß der Staatsregierung bei Landesgesetzen, zu deren Vollziehung die Mitwirkung

der Staatsregierung[1]) erforderlich ist. Es sind die nach der üblichen Auslegung Gesetze, die die Staatsfinanzen belasten oder die entweder durchaus oder wenigstens in letzter Instanz von rein staatlichen Behörden zu handhaben sind. Hieher gehören Landesgesetze, die in irgend einer Weise Post- oder Eisenbahnbehörden oder Gerichte, also Behörden in Anspruch nehmen, die unstreitig nicht verländert sind; ferner etwa ein Landes-Forst- oder Jagdgesetz, das zwar in der Mittelinstanz von der (autonomen) Landesregierung, in letzter Instanz jedoch vom (staatlichen) Staatsamt für Land- und Forstwirtschaft anzuwenden ist. Für solche Gesetze ist als Zeichen der erforderlichen Mitwirkung staatlicher Stellen die Gegenzeichnung des zuständigen Staatssekretärs oder, soweit der Staatskanzler Ressortchef ist, dessen Gegenzeichnung erforderlich. Die Staatsregierung ist befugt, aus rechtlichen Gründen, z. B. wegen Kompetenzüberschreitung, oder auch aus politischen Gründen, z. B. wenn der Gesetzesbeschluß die Rechtsgleichheit in den einzelnen Ländern gefährdet oder wenn er als sachlich unzweckmäßig erscheint, die Gegenzeichnung zu verweigern. Diese Verweigerung kann nur über Beschluß des Kabinettrates erfolgen, ist zu begründen und binnen 14 Tagen der Landesregierung bekanntzugeben. Dieses Rechtsmittel der Verweigerung der Gegenzeichnung ist also an dieselbe Frist wie die Erhebung der Vorstellung gebunden und kann in den besonderen Fällen, für die es vorgesehen ist, mit der Vorstellung verbunden werden. Die Wirkung der Verweigerung ist — wenigstens nach dem Gesetzeswortlaut — ein Hindernis der Gesetzwerdung des betreffenden Gesetzesbeschlusses[2]). Während also die Erhebung der Vorstellung ein suspensives Veto darstellt, kommt die Verweigerung der Gegenzeichnung einem

---

[1]) Auf den ersten Blick erscheint das Anwendungsgebiet der einschlägigen Verfassungsbestimmungen verschwindend klein, und es könnte wohl, sollte man meinen, ganz eliminiert werden, indem es Landesgesetze vermeiden, die Staatsregierung in Anspruch zu nehmen. Doch war wohl an dieser Stelle unter unserem Worte nicht das Kollegium der Staatsregierung sondern die ganze Staatsverwaltung verstanden worden.

[2]) Ein ohne die Gegenzeichnung kundgemachtes Gesetz wäre, wofern die Gegenzeichnung dem Gegenstande nach Platz zu greifen hat, ebenso ungültig, wie ein ohne die beiden anderen Unterschriften (Fertigung des Landeshauptmannes, Mitfertigung des Landesamtsdirektors) oder mit Verletzung sonstiger Formvorschriften kundgemachtes Gesetz.

absoluten Veto gleich[1]). Als drittes Rechtsmittel der Staatsregierung gegen Gesetzesbeschlüsse einer Landesversammlung wird endlich vom Gesetz die Anfechtung beim Verfassungsgerichtshof eingeführt. Dieses wohl weitestgehende Rechtsmittel hat zur Voraussetzung, daß die Staatsregierung den Beschluß der Landesversammlungen für verfassungswidrig erachtet. Es kann gegen einen ersten wie auch gegen einen wiederholten Beschluß der Landesversammlung ergriffen werden, d. h. in dem Falle angewendet werden, wo das weniger entschiedene Rechtsmittel der Vorstellung versagt hat. Die Anfechtung hat binnen 14 Tagen nach Einlangen der Mitteilung vom Gesetzesbeschluß zu erfolgen, ist der Landesregierung unverzüglich mitzuteilen, und vom Verfassungsgerichtshofe binnen eines Monates zur Entscheidung zu bringen. Die Kundmachung des angefochtenen Beschlusses darf erst erfolgen und hat zugleich zu erfolgen, wenn der Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses anerkannt hat[2]).

C. Die Selbstverwaltung.

Gleichzeitig mit der Verfassungsreform wurde auch eine Verwaltungsreform in den Landesstellen angebahnt. Die Tendenz dieser Reform, welche bei der gegenwärtigen Rechtslage allerdings noch nicht als abgeschlossen zu betrachten ist, geht dahin, das bisherige Nebeneinanderbestehen zweier voneinander nahezu unabhängiger Verwaltungsapparate in den Ländern aufzuheben, die bisherige Doppelverwaltung zu vereinheitlichen. Es mag hier dahingestellt bleiben, ob diese Vereinheitlichung in der Richtung einer Verstaatlichung der Länderverwaltung oder einer Verländerung der Staatsverwaltung erfolgt ist, wozu nur noch vermerkt sei, daß selbst die unabhängigste Selbstverwaltung als ein besonderer Typus der Staatsverwaltung mit einer für den zentralistisch regierten Staat allerdings ungewöhnlichen Art der Organberufung verstanden werden kann.

---

[1]) Wenn der Hinweis auf den Art. 5 Ges. V. V. im Art. 14, Abs. 4, desselben Gesetzes auf die Absicht hinzudeuten scheint, die Kundmachung des Gesetzesbeschlusses trotz Verweigerung der Gegenzeichnung zuzulassen, so ist doch diese Absicht bei der gegenwärtigen Textierung des Gesetzes unrealisiert geblieben.

[2]) Der Hauptfall der Verfassungswidrigkeit ist die Überschreitung der oben (S. 161) umschriebenen Landeskompetenz.

Das Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern führt folgende Organe der Landesexekutive ein: Als oberstes Einzelamt das des Landeshauptmanns, der uns schon bei der Landeslegislative — als Vorsitzender der Landesversammlung — begegnet ist[1]) und mithin gleicherweise der Gesetzgebung und Vollziehung zugehört. Seine Stellung erinnert somit an die des Präsidenten der Nationalversammlung, unterscheidet sich jedoch von der letzteren dadurch, daß sie mit dem leitenden Posten des Landesparlamentes zugleich auch das wirklich entscheidende Amt der Landesverwaltung umfaßt. Der Landeshauptmann ist nämlich der Chef der einzelnen kollegialen Exekutivorgane wie der Landesexekutive im ganzen (§§ 3 bis 5 l. c.). Seine prominente Stellung gibt den Ländern beinahe den Charakter von Präsidentschaftsrepubliken, während der deutschösterreichische Gesamtstaat bei dem Prävalieren des Parlamentes und dem Zurücktreten des Präsidenten geradezu das Prototyp der parlamentarischen Republik darstellt.

Die Landesregierung in einem engeren Sinne besteht aus dem Landeshauptmann als Vorsitzenden und seinen 2 bis 4 Stellvertretern als Mitgliedern. Sie leitet die Amtsführung des Landesrates und der (bisherigen) Landesbehörde (Statthalterei oder Landesregierung), die ihr unterstellt wird und dabei mit ihr zu einer Landesregierung im weiteren Sinne verschmilzt (§§ 4, 5 l. c.). In der Landesregierung sind also die vormals autonomen und landesfürstlichen Angelegenheiten vereinigt. Trotz der programmatischen Beseitigung der Teilung in eine autonome und politische Verwaltung werden aber vorderhand die Geschäfte „des Landesrates und der Landesregierung" getrennt geführt (§ 9 l. c.). Zur Behandlung der autonomen Geschäfte ist insbesondere noch ein eigenes parlamentarisches Organ vorgesehen, der aus der Mitte der Landesversammlung gewählte, unter dem Vorsitz des Landeshauptmanns tagende Landesrat (§ 2 l. c.). Dieses Organ, das den vormaligen Landesausschuß ersetzt und an den Staatsrat gemahnt, wurde selbst nach dem Erlöschen des Staatsrates noch beibehalten. Die unmittelbare Leitung der gesamten Landesverwaltung und insbesondere die Dienstaufsicht über die gesamte Beamtenschaft, mag diese nun im Wirkungskreise der ehemals autonomen oder landesfürstlichen Verwaltung be-

---

[1]) Vgl. oben S. 160.

schäftigt sein, obliegt (mit einer einzigen Einschränkung) einem Landesamtsdirektor; nur die Angelegenheiten der ehemals staatlichen Finanzverwaltung im Lande (des Finanzlandesdirektors) sind aus dem Wirkungskreise des Landesamtsdirektors ausgenommen und einem eigenen Stellvertreter des Landeshauptmanns (§ 4 l. c.) übertragen. Dieser Finanzreferent repräsentiert also gewissermaßen den Finanzminister, der Landesamtsdirektor alle übrigen Minister im Lande. Die Ernennung der beiden Funktionäre war nach dem Gesetze vom 14. November 1918, St. G. Bl. Nr. 24, vom Landesrate[1]) und wäre nunmehr (infolge der vom § 9 Verf. Nov. und Art. 7 Ges. St. Reg. bewirkten Kompetenzverschiebungen) vom Präsidenten der Nationalversammlung über Antrag der Staatsregierung zu vollziehen, falls man nicht (im Einklange mit der Praxis) die Verleihung des Amtes von der rangsklassenmäßigen Beförderung auseinanderhält, was die Konsequenz hat, daß das Amt des Landesamtsdirektors nach wie vor von der Landesgewalt, (im besonderen dem Landesrate,) verliehen und nur der Rang von der Staatsgewalt (heute also dem Präsidenten) zuerkannt wird[2]).

Mit den vorgeführten gesetzlichen Bestimmungen wird die bisherige politische Verwaltung in den Ländern in die Selbstverwaltung der Länder eingefügt; das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern enthält nun aber im § 9 eine weitere Bestimmung, welche den Ausgleich für diese Enteignung des Staates bewirken und die Einordnung der gesamten Landesverwaltung in die Organisation der Staatsverwaltung herbeiführen soll: die Landesregierung ist nämlich bei ihrer gesamten Amtsführung (einschließlich der ehemals autonomen Gegenstände) an die Dienstesanweisungen der deutschösterreichischen Staatsregierung gebunden und dieser verantwortlich[3]). Außerdem ist für solche autonome Verwaltungsakte, die ehedem der Genehmigung des Kaisers bedurften, die Zustimmung der Staatsregierung erforderlich.

---

[1]) Der Finanzreferent mit Zustimmung des Staatsrates, der Landesamtsdirektor sogar ohne jeden Einfluß der Zentralgewalt.

[2]) Vgl. hiezu Kelsen, Komm. II, S. 146.

[3]) Fraglich ist, ob in diesem Falle die Staatsregierung notwendig als Kollegium zu verstehen ist oder ob sie auch von einem Staatsamte repräsentiert werden kann.

Die bisherige Verwaltungsreform — Elemente der Entstaatlichung und Verstaatlichung verbindende Vereinheitlichung örtlich einander nebengeordneter Verwaltungskörper — beschränkt sich auf die Landesbehörden; die Organisation der politischen Bezirksbehörden, der autonomen Bezirke und der Gemeinden wurde aus dem österreichischen Staatsrechte unverändert rezipiert, ist derzeit rechtlich noch völlig unberührt, (während faktisch die Verselbständigung der Landesstellen begreiflicherweise auch die ihnen unterstellten politischen Bezirksbehörden dem Einflusse der Zentralstellen mehr entrückt hat), und soll erst durch eine im Gesetze über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern (§ 11) in Aussicht gestellte „Kreis-, Bezirks- und Gemeindeordnung für Deutschösterreich" reformiert werden.

III. TEIL.

Die Stellung der Staatsbürger im Staate.

I. ABSCHNITT.

Das Staatsbürgerrecht.

Staatsorgane und Staatsbürger sind die beiden Personenkategorien, mit denen sich das Verfassungsrecht in grundlegender Weise befaßt. Hiebei tritt im modernen Staate das Organisationsrecht stark in den Vordergrund. Deutschösterreich hatte bereits eine reich gegliederte Organisation, und dabei war staatsbürgerlicher Rechte und namentlich des Staatsbürgerrechtes noch gar nicht gedacht.

Die allgemeine Rechtsfähigkeit, die sogenannte physische und juristische Persönlichkeit, war durch den Rezeptionsbeschluß[1]) in demselben Umfange, wie sie in Altösterreich bestanden hatte, für Deutschösterreich begründet worden. Auch die Rechtseinrichtung der Staatsbürgerschaft, dieser qualifizierten Rechtsfähigkeit, welche die wichtigsten politischen Rechte vermittelt, war wohl stillschweigend mitrezipiert worden, doch bestand zunächst für die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen keine Anwendungsmöglichkeit, da deutschösterreichische Staatsbürger fehlten[2]). Solche wurden nämlich erst mit dem Gesetze vom 5. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 91, „über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht" geschaffen. In diesem Augenblick wurde das potentiell geltende vormals österreichische Staatsbürgerrecht für Deutschösterreich aktuell.

---

[1]) Vgl. oben S. 5 f.

[2]) A. M. Kelsen, Komm. I, S. 76.

Das zitierte Gesetz erklärt alle Personen, die zur Zeit seiner Kundmachung in einer Gemeinde der deutschösterreichischen Republik heimatberechtigt waren, für deutschösterreichische Staatsbürger[1]). Die Staatsbürgerschaft wurde also von dem Großteil der Bevölkerung durch generelle gesetzliche Anordnung, nicht etwa individuell im Wege eines Bekenntnisses oder eines Verleihungsaktes erworben. Allerdings bewirkte diese großzügige Pauschalverleihung, daß viele, die nicht Deutschösterreicher werden wollten, es geworden sind, andere wieder, denen die deutschösterreichische Staatsbürgerschaft erwünscht gewesen wäre, Ausländer geworden sind. Wurden ja doch auch Nichtdeutsche, die in einer Gemeinde Deutschösterreichs heimatberechtigt waren, trotz ihrer slawischen oder sonstigen Nationalität politisch Deutschösterreicher, während Deutsche, die zufällig in einer nichtdeutschen Gemeinde des alten Österreich heimatberechtigt waren — man denke an die nicht von Deutschösterreich in Anspruch genommenen deutschen Sprachinseln oder an die zahlreichen deutschen Staatsbeamten im nichtdeutschen Teile des alten Österreich — von der deutschösterreichischen Staatsbürgerschaft fürs erste ausgeschlossen waren. Das Gesetz mußte da selbstverständlich die Möglichkeit einer Korrektur dieser unerwünschten Wirkungen vorsehen. Als Mittel hiefür gibt das Gesetz an die Hand: die Erklärung für den deutschösterreichischen Staat einerseits und das Bekenntnis für einen anderen Staat anderseits.

Die Erklärung ist der Weg, auf dem bevorzugte Ausländer in erleichterter Weise unsere Staatsbürgerschaft erwerben. Dieser Weg ist Ausländern, die vor dem 1. August 1914 im Gebiete des heutigen Deutschösterreich ihren Wohnsitz genommen haben und seither ununterbrochen hier wohnen, (wobei Militärdienst und Kriegsleistung nicht als Unterbrechung

---

[1]) Der Gesetzestext scheint zwar prima facie deklarativ gefaßt, doch kann und muß man ihn wohl — a. M. Kelsen, Komm. I, S. 76 — konstitutiv deuten. Das Gesetz setzt also vielleicht auch selbst zutreffend voraus, daß es bis dahin deutschösterreichische Staatsbürger nicht gegeben habe; unzutreffend war aber dann die weitere Voraussetzung, daß ein (deutschösterreichisches) Heimatrecht bestanden habe. Um zu einem vernünftigen Ergebnis zu gelangen, muß man etwa annehmen, daß das Staatsbürgerrecht vom Gesetze demjenigen zuerkannt wird, der bei Fortbestand des alten Österreich in einer Gemeinde des von Deutschösterreich in Anspruch genommenen Staatsgebietes heimatberechtigt gewesen wäre.

gelten), unterschiedslos zugänglich; insbesondere wird beim Zutreffen dieser zeitlichen Voraussetzung nicht des weiteren die ehemals österreichische Staatsbürgerschaft oder die deutsche Nationalität gefordert. Er ist ferner Personen, die in einer Gemeinde des ehemaligen Österreich, mit Ausnahme Dalmatiens, Istriens und Galiziens heimatberechtigt waren oder sind, auch dann zugänglich, wenn sie erst nach dem bezeichneten Stichtage ihren Wohnsitz nach Deutschösterreich verlegt haben oder — das Gesetz ist in diesem Punkte besonders liberal — selbst erst in Zukunft verlegen. Auf diesem Wege kann also nicht bloß ein Einwanderer deutscher Zunge aus den meisten Kronländern des alten Österreich, sondern insbesondere auch ein nichtdeutscher Angehöriger des tschecho-slawischen oder jugoslawischen Staates usw. nach seiner Niederlassung in Deutschösterreich — nach dem Gesetzeswortlaut sogar dann, wenn er sich im derzeit besetzten Staatsgebiete niederläßt, — wofern er nur aus ehemals österreichischen Gebieten kommt, durch einfache Erklärung deutschösterreichischer Staatsbürger werden.

Das Bekenntnis ist der Weg, auf dem es deutschösterreichischen Staatsbürgern — und zwar denjenigen, die ihre Staatsbürgerschaft durch das Staatsbürgerrechtsgesetz, nicht auch jene, die es später durch bestimmte Erwerbungsakte erworben haben, — erleichtert wird, die ihnen unerwünschte deutschösterreichische Staatsbürgerschaft abzulegen. In zeitlicher Hinsicht ist dieser erleichterte Staatsbürgerschaftsverlust an die Bedingung geknüpft, daß das Bekenntnis noch vor dem 30. Juni 1919 abgelegt werde. Das Gesetz ließ denen, die es durch seine Generalklausel gegen ihren Willen zu deutschösterreichischen Staatsbürgern gemacht hat, zwar keine Möglichkeit, sich dieser Rechtswirkung von vornherein zu entziehen — es wäre denn durch Auswanderung — gibt ihnen aber, wie gezeigt, Gelegenheit, diese Rechtswirkung binnen angemessener Frist unschwer rückgängig zu machen.

Die in den vorbezeichneten Fällen vorgesehene Erklärung geht dahin, „der deutschösterreichischen Republik als getreuer Staatsbürger angehören zu wollen" (§ 2 l. c.). Soweit das vorerwähnte Bekenntnis möglich ist, hat es „zu einem anderen Staate" zu erfolgen, „zu welchem Gebietsteile der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie gehören" (§ 1 l. c.)[1]. Be-

[1]) Es ist also ohneweiters möglich, daß jemand, der sich in dieser einfachen Weise der deutschösterreichischen Staatsbürgerschaft entziehen will,

kenntnis und Erklärung sind mündlich oder schriftlich bei der politischen Bezirksbehörde des ordentlichen Wohnsitzes abzugeben und haben unmittelbare Rechtswirkung. Die Bescheinigung der Erklärung, welche die Behörde nach Überprüfung der gesetzlichen Bedingungen dieses vereinfachten Staatsbürgerschaftserwerbes ausfertigt, hat, wie schon der Name andeutet, bloß deklaratorische Bedeutung. Mangeln die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erklärung, so hat die Behörde die deutschösterreichische Staatsbürgerschaft „abzuerkennen" (§§ 3, 4 l. c.).

In den beschriebenen Formen liegt der große Unterschied des Staatsbürgerrechtserwerbes und -verlustes im Vergleiche mit dem österreichischen Rechte, ein Unterschied, der sich als wesentliche Erleichterung dieser Akte darstellt. Das Bekenntnis ersetzt in vielen Fällen die Auswanderungserklärung, die normalerweise — verbunden mit der tatsächlichen Verlegung des Wohnsitzes ins Ausland — die Staatsbürgerschaft zum Erlöschen bringt[1]); in ähnlicher Weise erzielt man eine Rechtswirkung wie den Erwerb der Staatsbürgerschaft, die ansonsten von einem ins freie Ermessen gestellten Verwaltungsakte abhängt, durch eine einfache Parteierklärung, der beim Zutreffen der leicht und oft erfüllten gesetzlichen Voraussetzungen kein Ausschlagungsrecht der staatlichen Behörde gegenübersteht.

Im übrigen wird vom Gesetze das österreichische Staatsbürgerrecht aufrechterhalten, insbesondere auch, was die (nur um die vorstehenden Bestimmungen ergänzten) Fälle des Erwerbes und Verlustes der Staatsbürgerschaft betrifft. Es wird also das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht (gleich dem österreichischen) außer in der oben beschriebenen Weise durch

---

z. B. das Bekenntnis für Jugoslawien oder Italien ablegt, obwohl er etwa Schweizer zu werden oder staatslos zu bleiben gedenkt. Ein Nachweis des Erwerbes der Staatsbürgerschaft, zu der man sich bekennt, oder auch nur die Zusicherung der Aufnahme in den betreffenden Staatsverband ist ja nicht erforderlich.

[1]) Das Charakteristische dieser erleichterten Ausbürgerung ist also nicht so sehr, wie Kelsen, Komm. I, S. 77, annimmt, daß die behördliche Entlassung entfällt, die übrigens nach herrschender Theorie und Praxis auch nach dem österreichischen Staatsbürgerrechte seit 1867 nicht mehr erforderlich war, [während ich allerdings in meiner Abhandlung: „Der Verlust der deutschösterreichischen Staatsbürgerschaft in Beziehung zur Auswanderung" (Gellers „Zentralblatt" 1918, Heft 8 bis 10) den Nachweis versuchte, daß die „Entlassung" zu Recht bestehe], sondern daß man Ausländer werden kann, obwohl man im Inlande wohnhaft bleibt.

Gebürt, Verehelichung, Eintritt in einen öffentlichen Dienst[1]) und konstitutive behördliche Verleihung (nach erfolgter Zusicherung der Aufnahme in einen Gemeindeverband) erworben und durch Verehelichung sowie Auswanderung (verbunden mit der Anzeige des Austrittes an die Landesregierung) verloren[2]).

Diese gegenwärtige Gestalt unseres Staatsbürgerrechtes — radikale Änderung in einer Hinsicht, vorbehaltlose Übernahme des österreichischen Rechtes im übrigen — ist nur ein Provisorium und wird einem Definitum Platz zu machen haben, dem Vereinbarungen mit den Sukzessionsstaaten Altösterreichs vorangehen müssen, um die bei dem gegenwärtigen Zustand gehäuften Fälle der doppelten Staatsbürgerschaft einerseits, der Staatsbürgerschaftslosigkeit anderseits auszuschließen.

2. ABSCHNITT.

Das Wahlrecht.

a) Der Staatsbürger steht gewissermaßen am Ende des Rechtserzeugungsweges, weil er es ist, auf den das gesamte Recht angewendet, um dessentwillen es in die abstrakten und generellen Rechtsgestalten gegossen wird. Er steht aber auch gewissermaßen am Anfang desselben Prozesses, denn er ist es, der dabei mitzuwirken und es mit seinesgleichen eigentlich ausschließlich zu bewirken hat, daß eine abstrakt-generelle Gesetzgebung überhaupt in Aktion tritt. In seiner Person schließt sich also, bildlich gesprochen, die Rechtserzeugung zum Kreise. Auf diesem Wege, kraft der Stellung als Wähler, wird der letzte Rechtsunterworfene zum obersten Herrn, zum Ursprung der Rechtsordnung.

Allerdings ist selbst das demokratischeste und insbesondere unmittelbarste Wahlrecht doch nur ein sehr mittelbares Recht der Mitgesetzgebung. Der Staatsbürger hat nur ein formelles,

---

[1]) In diese bestrittene Frage einzugehen, fehlt hier der Raum.

[2]) Vgl. für das österreichische Staatsbürgerrecht: Österr. Staatswörterbuch: Art. „Staatsbürgerrecht" in 1. Aufl., Bd. 2, S. 1069 f. von Prazak und (stark abweichend) in 2. Aufl., Bd. IV, S. 312 ff., von Ulbrich; ferner Bidermann, Zentralblatt für die juristische Praxis, Jhrg. 1884, S. 65 ff.; endlich (als erschöpfende Einführung in die Praxis) Mayrhofers Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst II, S. 919 ff.

kein materielles Mitbestimmungsrecht, stellt nur seinem Einflusse entrückte Personen und leistet nicht Funktionen der Gesetzgebung. Da sich die gesetzliche Qualifikation der Wähler von jener der zu Wählenden kaum merkbar unterscheidet, wächst der Unterschied im Maße der politischen Rechte der beiden Kategorien um so mehr ins Große. Ein Ausgleich dieses Mißverhältnisses in der Richtung der vollen Demokratie ist nur auf die Weise herbeizuführen, daß der Volksvertretung die Alleingesetzgebung entzogen und für die wichtigsten gesetzgeberischen, namentlich für Verfassungsfragen in Form des Referendums dem Volksganzen vorbehalten wird, wie es übrigens die Märzverfassung als gesetzgeberisches Programm für die Verfassungsurkunde bereits angekündigt hat.

b) Die „Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung"[1]) — Gesetz vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 115, — führte für das Staatsparlament ein Wahlrecht ein, das — getreu der Ankündigung des Art. 9 Gesetz über Staats- und Regierungsform — auf den Grundsätzen der Verhältniswahl und des (nun endlich tatsächlich) allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Stimmrechtes aller Staatsbürger und auch — nach einem Nachtragsgesetz — gewisser Ausländer beruht[2]). Den drei letzten Forderungen eines demokratischen Wahlrechtes hatte bereits die Becksche Wahlreform

[1]) Es bleibt bei dieser Benennung fraglich, ob auf Grund dieser Wahlordnung auch Nachfolgerinnen der gegenwärtig tagenden Nationalversammlung gewählt werden können, die doch nicht mehr „konstituierend", sondern endlich „konstituiert" oder besser „Nationalversammlung" schlechthin heißen müßten. In gewissen Punkten erheischt das Gesetz unbedingt eine Novellierung, wenn es bei künftigen Wahlen Verwendung finden soll; so wenn die §§ 11 und 12 das Wahlalter nach dem 1. Jänner 1919 berechnen; auch dürften mehrere sachliche Änderungen unvermeidlich sein, wenn das Gesetz die Einzelausführung der Wahl mehr den wirklich vortrefflichen Wahlprinzipien anpassen soll. Wenn die geltende Wahlordnung nach vollzogener Wahl in diesem Buche einigermaßen eingehend besprochen wird, so hat dies demnach den Grund, daß immerhin Aussicht besteht, sie werde zum guten Teile auch künftigen Wahlen zugrunde gelegt werden. — Die verbesserungsbedürftigen Punkte, die nur übergangsweise beibehalten oder eigentlich erst aufgenommen werden mußten, hat übrigens die im Staatsrat eingebrachte erste Wahlvorlage der Staatskanzlei rückhaltslos aufgezeigt.

[2]) Das Wahlrecht zur Nationalversammlung behandelt außerordentlich eingehend und mit Wiedergabe interessanter Partien des Motivenberichtes Kelsen, Komm. II, S. 10 bis 131 und Scapinelli, Die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung, Wien, Manz, 1919.

für den österreichischen Reichsrat (1907)[1]) genügt, die beiden erstgenannten Grundzüge unseres Wahlrechtes sind Neuerungen der Republik; allerdings — bis zu einem gewissen Grade war auch schon das österreichische Wahlrecht seit dem Jahre 1907 allgemein, doch wurde es nunmehr ungleich verallgemeinert, indem hauptsächlich die Ausdehnung auf Frauen, ferner die Herabsetzung des Wahlalters von 24 Jahren auf rund 20 Jahre, der Verzicht auf das Seßhaftigkeitserfordernis, weiters die Einbeziehung von Ausländern, nämlich deutscher Staatsbürger erfolgte, und endlich der ziffermäßig ziemlich ausschlaggebende Ausschluß von Militärpersonen und von öffentlich versorgten Armen fallen gelassen wurde. Während aber in bezug auf Allgemeinheit im Vergleich mit dem Wahlrecht für den österreichischen Reichsrat nur eine (allerdings fast ins Essentielle übergehende) graduelle Steigerung eintrat, liegt eine prinzipielle Neuerung in der Einführung des Proporzsystems, das das bisherige Majorzsystem (samt seinen Stichwahlen) ersetzte, ihm aber in den Wirkungen durch die Beibehaltung einer ziemlich engmaschigen Wahlkreiseinteilung wiederum etwas angeglichen wurde[2]). Im besonderen hat sich das Gesetz zwischen den drei praktisch möglichen Systemen der Verhältniswahl — proportionale Einerwahl, freie und gebundene Listenwahl — für das Letzte entschieden: d. h. der Wähler hat nicht so sehr die Wahl zwischen Kandidaten, sondern zwischen Parteien, denn er muß die Kandidaten in der Reihenfolge akzeptieren, die die Partei bestimmt, wobei der Parteivorschlag größerer Parteien geradezu auf eine Ernennung des Spitzenkandidaten („Listenführers")[3])

---

[1]) Vgl. hiefür: Kelsen, Kommentar zur österr. Reichsratswahlordnung, Wien, Manz, 1907.

[2]) Noch stärker — so stark, daß vom Proporz fast nur noch der Name übrig bleibt, ist diese Angleichung an das Majorzsystem mit seiner Wirkung der Majorisierung kleiner Minoritäten, wenn z. B. für die Wiener Gemeinderatswahlen sämtliche 21 Gemeindebezirke je einen Wahlkreis bilden! Und damit vergleiche man etwa den idealsten, das Prinzip des Proporzes wirklich rein verwirklichenden Wahlkreis für Wahlen in ein künftiges deutsches Parlament: das ganze Staatsgebiet Großdeutschland. — Selbstverständlich verlangt eine derartige vom einzelnen Territorium emanzipierte Volksvertretung eine Ergänzung durch Vertretungskörper, die aus engerem Umkreis gewählt sind und die Interessen dieses engeren Bevölkerungkreises vertreten. Solche Vertretungskörper gibt es aber auch heute schon.

[3]) Das System der gebundenen Liste hat demnach — in kollektivistischem Lichte besehen — den Vorteil, wertvolle Kräfte der Partei vor den Zufälligkeiten der Wahl sicherzustellen und sie dem Gemeinwohl sicher nutzbar

hinausläuft. Was nun aber unsere Wahlordnung, wie überhaupt die meisten modernen Wahlsysteme zum höchsten politischen Vertretungskörper, zum Reichsparlamente (so auch zum letzten österreichischen Reichsrate) am sinnfälligsten kennzeichnet, ist die Tatsache, daß es die Bevölkerung undifferenziert rein örtlich zusammenfaßt; in diesem Vorgang erblickte man — bis vor kurzem wenigstens — die glückliche Überwindung der berufsständischen Vertretungsweise des Mittelalters, die — in der modernisierten Gestalt der Kurien — wir Deutschösterreicher noch in lebendig-unerquicklichster Erinnerung haben. Endlich hat sich unser Gesetz in der Frage der Wahlpflicht nach dem Vorbilde der österreichischen Wahlordnung aus dem Jahre 1907 auf den Standpunkt gestellt, seinerseits die Wahlbeteiligung freizustellen, die Landesgesetzgebungen jedoch zur Statuierung der Wahlpflicht (für das Bereich ihrer Länder) zu ermächtigen (§ 11 W. O.)[1].

Nach der Anordnung des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform (Art. 10) ist nach den für die Nationalversammlung geltenden Grundsätzen (also in erster Linie nach dem Proportionalwahlsystem) auch das Wahlrecht und Wahlverfahren der Landes-, Kreis-, Bezirks- und Gemeindevertretungen zu ordnen. Diese Regelung ist gegenwärtig im Zuge, und zwar, wenn auch auf Grund von Musterentwürfen der Staatsregierung, so doch länderweise verschieden im Wege der Landes- und nicht der Staatsgesetzgebung.

c) Aktiv wahlberechtigt sind alle deutschösterreichischen und — im Falle der Reziprozität[2]) — auch deutschen Staatsbürger, gleichgültig, wann die Staatsbürgerschaft erworben

zu machen; hingegen hat es im individualistischen Lichte den Nachteil, daß der „freie" Wähler unter den Willen der Partei gebeugt wird, was gerade dem denkenden und selbstbewußten Wähler zum Anlaß werden kann, die ganze Liste abzulehnen, statt sie zur Gänze unbesehen hinzunehmen. Ein Ausgleich zwischen den beiden entgegengesetzten Standpunkten wäre vielleicht darin zu erblicken, daß dem Wähler ermöglicht würde, wenigstens gewisse ihm unbequeme Kandidaten für seine Person auszuschließen.

[1]) Wie Kelsen, Komm. II, S. 73 f., treffend ausführt, stellt sich die sogenannte „Wahlpflicht" bloß als Verpflichtung zur Abgabe eines Stimmzettels dar, ermöglicht also doch die Wahlenthaltung. Nur diese Einschränkung macht denn auch die Einführung der „Wahlpflicht" in einem demokratischen Staate erträglich. — Von der bezeichneten Möglichkeit haben die Länder Kärnten, Tirol und Vorarlberg Gebrauch gemacht.

[2]) Die Reziprozität auf Seite der Deutschen Republik wurde durch die zur Ergänzung des deutschen Reichswahlgesetzes vom 30. November 1918,

wurde, gleichgültig insbesondere auch, ob männlichen oder weiblichen Geschlechtes, sofern sie am 1. Jänner 1919 das 20. Lebensjahr überschritten haben. Durch diese positiven Voraussetzungen des Wahlrechtes sind zunächst schon die meisten Ausländer und Minderjährigen[1]) ausgeschlossen. Eine Reihe weiterer ziffermäßig nicht so einschneidender Voraussetzungen führt das Gesetz in negativer Weise, durch Aufstellung von Ausschließungsgründen[2]) ein, die, auf eine kurze Formel gebracht, einesteils Fälle der beschränkten Handlungsfähigkeit, andernteils Fälle der Bescholtenheit betreffen[3]).

Die Voraussetzungen des passiven Wahlrechtes sind dieselben wie die des aktiven, mit dem einzigen Unterschiede, daß das Wahlalter ein höheres ist; wählbar ist nämlich nur jener Wahlberechtigte, der vor dem 1. Jänner 1919 das 29. Lebensjahr überschritten hat. Diese Voraussetzungen der Erwerbung eines Mandates sind aber nicht zugleich Voraussetzungen seiner Beibehaltung[4]).

d) Zur Durchführung der Wahlen wird das gesamte Staatsgebiet in 38 Wahlkreise eingeteilt. Wien zerfällt in 7 Wahl-

R. G. Bl. S. 1345, erlassene Verordnung vom 7. Jänner 1919 hergestellt, die den deutschösterreichischen Staatsbürgern das Wahlrecht zur deutschen Nationalversammlung einräumte.

[1]) Nicht alle, denn selbst die nunmehrige herabgesetzte Großjährigkeitsgrenze von 21 Jahren ist höher als das Mindestwahlalter (von rund 20 Jahren).

[2]) Die österreichische Reichsratswahlordnung hatte überdies zwischen einem „Ausgeschlossen- und Ausgenommensein" unterschieden. (Vgl. hiezu meinen Artikel: „Kriegsdienst und Reichratswahlrecht", Österr. Zeitschrift f. öff. Recht, 2. Jhg., 5./6. Heft) Diese juristisch bedeutungslose Unterscheidung wurde endlich fallen gelassen.

[3]) Im einzelnen werden vom Gesetze (§ 13 W. O.) unter diesen beiden Gesichtspunkten vom Wahlrechte ausgeschlossen: *a)* Personen, die voll oder beschränkt entmündigt sind; *b)* Personen, die wegen eines Verbrechens, ferner wegen einzelner aus Gewinnsucht begangener Übertretungen, wegen Vergehens gegen die strafrechtlichen Bestimmungen zum Schutze der Wahlfreiheit und wegen Übertretungen des Vagabundengesetzes (Ges. vom 24. Mai 1885, R. G. Bl. Nr. 89), endlich (zweimal zu Arrest) wegen Trunkenheit gerichtlich verurteilt worden und Frauenspersonen, die wegen gewerbsmäßiger Unzucht von der Sicherheitsbehörde bestraft worden sind; weiters Personen, die unter Polizeiaufsicht gestellt oder in eine Zwangsarbeitsanstalt abgegeben wurden; Personen, denen vom Gerichte die väterliche Gewalt entzogen wurde — alles mit gewissen zeitlichen Einschränkungen; schließlich Frauenspersonen, die unter sittenpolizeilicher Überwachung stehen.

[4]) Vgl. hierüber wie überhaupt über die Gründe des Ausscheidens aus der Nationalversammlung oben S. 51 f.

kreise, hingegen bilden kleinere Länder (Salzburg, Kärnten, Vorarlberg) zur Gänze je einen Wahlkreis (§ 1 W. O.). Die Wähler jedes Wahlkreises bilden den Wahlkörper, deren jeder die im Anhang der Wahlordnung festgesetzte Anzahl von Abgeordneten (in der Regel 5 bis 12) in die Nationalversammlung entsendet (§ 2 W. O.), deren Mitgliederzahl sich dieserart auf 255 summiert.

Jeder Wähler übt sein Wahlrecht in der Ortsgemeinde aus, in der er am Tage der Verlautbarung der Wahlausschreibung seinen ordentlichen Wohnsitz hat. Jede Gemeinde ist Wahlort, räumlich ausgedehnte Gemeinden werden in mehrere Wahlorte geteilt. Die Wahlkreise der Stadt Wien sowie Ortsgemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern werden zur Erleichterung der Wahl nach Bedarf in Wahlsprengel geteilt.

Die mit den Wahlen zusammenhängenden amtlichen Funktionen (einschließlich der Rechtsprechung in Fragen der Wahlberechtigung und der Ausübung der Wahl) versehen nicht die allgemeinen staatlichen (nämlich die politischen), sondern eigene Wahlbehörden, die nicht etwa nur ad hoc bestellt werden, sondern bis zur Ausschreibung der nächsten allgemeinen Wahlen im Amte bleiben. Die Hierarchie der Wahlbehörden baut sich auf: aus der Ortswahlbehörde für jeden Wahlort oder Wahlsprengel, bestehend aus dem Gemeindevorsteher als Wahlleiter und mindestens drei Beisitzern; der Bezirkswahlbehörde am Sitze jeder politischen Bezirksbehörde, bestehend aus derem Vorstand und mindestens sechs Beisitzern; der Kreiswahlbehörde im „Vororte" des Wahlkreises mit dem Vorstande der dortigen Bezirksbehörde und mindestens sechs Beisitzern; endlich der Hauptwahlbehörde für das ganze Staatsgebiet mit dem Staatssekretär für Inneres als Vorsitzenden und 20 von der Staatsregierung bestellten Beisitzern, von denen fünf dem Richterstande entnommen, die restlichen von den Parteien verhältnismäßig nach ihrer bei den letzten Wahlen festgestellten Stärke präsentiert werden (§§ 6 bis 10 W. O.).

Mit einem gewissen amtlichen Charakter sind auch die Parteien bekleidet, indem sie berufen sind, bei der Kreiswahlbehörde Wahlvorschläge zu erstatten. Als Partei wird vom Gesetze jede mindestens 100 Wahlberechtigte des Wahlkreises umfassende Wählergruppe behandelt. Kandidaturen, die nicht durch einen solchen Wahlvorschlag gedeckt sind, sind ausgeschlossen. Zwei oder mehrere in einem Wahlkreise eingereichte

Wahlvorschläge können miteinander verbunden (gekoppelt) werden, was die Folge hat, daß die gekoppelten gegenüber außenstehenden Parteien als eine einzige Gruppe gelten und namentlich die von ihnen erzielten Stimmen summiert werden (§§ 18 bis 25 W. O.).

e) Das Wahlverfahren setzt sich aus nicht wenigen Akten zusammen. Es beginnt mit der Verzeichnung der Wahlberechtigten des Wahlortes oder Wahlsprengels in Wählerverzeichnissen (§ 14 W. O.). Gegen das Verzeichnis kann binnen zehn Tagen nach seiner Auflegung jeder Angehörige des Wahlkreises wegen Aufnahme vermeintlich nicht Wahlberechtigter und wegen Nichtaufnahme vermeintlich Wahlberechtiger Einspruch erheben (§ 15). Diesem Reklamationsverfahren folgt ein amtswegiges Richtigstellungsverfahren (§ 17 W. O.). Der eigentliche Wahlakt wird vom Gesetze unter dem Titel des Abstimmungsverfahrens eingehend geregelt (§§ 26 bis 31), doch bietet dieses Stadium des Wahlverfahrens juristisch nichts Bemerkenswertes[1]). Das Ermittlungsverfahren, in dem das Spezifische des Proportionswahlsystems hervortritt, wird vom Gesetze (§§ 32 bis 39) der Hauptsache nach folgendermaßen geregelt:

Die Parteisummen, das sind die Summen der auf jede Partei entfallenden Stimmen, werden, nach ihrer Größe geordnet, nebeneinander geschrieben; unter jede Parteisumme wird die Hälfte geschrieben, darunter das Drittel, das Viertel und nach Bedarf auch das Fünftel, das Sechstel usw. Als Wahlzahl gilt bei bloß einem im Wahlkreise zu vergebenden Sitze die größte, bei zwei zu vergebenden Sitzen die zweitgrößte, bei drei solchen Sitzen die drittgrößte, bei vier die viertgrößte Zahl usw. der so angeschriebenen Zahlen. Jede Partei erhält so viele Sitze, als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist. Innerhalb der gekoppelten Parteien werden die auf die Einzelparteien entfallenden Sitze durch eine besondere, auf dieselbe Weise berechnete Wahlzahl ermittelt (§ 34 W. O.).

Von jeder Parteiliste sind so viele Bewerber, als ihr Sitze zukommen, und zwar der Reihe nach, wie sie im Wahlvorschlage angeführt sind, von der Wahlbehörde als gewählt zu erklären; ihre Namen sind zu verlautbaren. Nichtgewählte sind Ersatz-

---

[1]) Hervorgehoben sei, daß die Wahl von Gesetzes wegen an einem Sonntage stattzufinden hat.

männer für den Fall, daß einer ihrer Vordermänner derselben Liste in Abgang kommt; die Reihenfolge, in der sie die Eigenschaft von Ersatzmännern erlangen, bestimmt sich nach der Reihenfolge des Wahlvorschlages (§ 36 W. O.).

Jeder gewählte Abgeordnete erhält von der Hauptwahlbehörde einen Wahlschein, der ihn zum Eintritte in die Nationalversammlung berechtigt. (Art. IV Ges. vom 18. Dezember 1918, St. G. Bl. Nr. 114.)

3. ABSCHNITT.

Die Grundrechte der Staatsbürger.

Die Demokratie unterwirft unterschiedslos alle Staatsbürger einer oft straff gespannten Staatsgewalt, schafft aber dadurch einen Ausgleich zwischen den Forderungen der Freiheit und staatlicher Ordnung, daß sie den einzelnen Staatsbürger an der auch ihn umfassenden staatlichen Zwangsordnung mitbestimmen läßt, daß sie ihn selbst zum Organe der ihn beherrschenden Zwangsorganisation erhebt. Die ganze Betrachtung eines modernen Staatsrechtes kann unter dem Gesichtspunkt angestellt werden, inwiefern der einzelne Staatsbürger Staatsorgan sei oder werden könne. Die aktuelle Organschaft der großen Menge der voll handlungsfähigen deutschösterreichischen Staatsbürger erschöpft sich jedoch, wie zu zeigen war, in dem Berufe, unmittelbar handelnde Organe für die verschiedenen parlamentarischen Körperschaften zu bestellen. Das ist allerdings nur eine sehr mittelbare Mitbestimmung an den Geschicken des Staates. Eine echte Selbstbestimmung des einzelnen Staatsbürgers — im Gegensatz zur Selbstbestimmung der Nation, die ja mit der Entrechtung des einzelnen Nationsangehörigen zugunsten der Gesamtheit verbunden sein kann — wird erst dadurch hergestellt sein, daß die wichtigsten Aufgaben der Gesetzgebung in Gestalt des Referendums der Volksgesamtheit vorbehalten werden.

Eine übrigens erst jüngst vergangene Zeit, der gegen den Monarchenabsolutismus auferstandene Bürgerliberalismus, hat die Freiheit nicht in einer Teilnahme am Staate, sondern darin erblickt, daß der einzelne dem Staate möglichst entrückt, daß eine gewisse Sphäre des Privatlebens dem Zugriffe des Staates entzogen sei; es war hiebei eben notwendig an einen Staat zu

denken, der von einem einzelnen oder von wenigen beherrscht ist und an dem den Vielen nur eine so bedeutungslose Mitherrschaft in Aussicht stand, daß auf die Ungebundenheit von diesem Staate mit Recht ein viel größeres Gewicht gelegt wurde als auf den möglichen Grad der Teilnahme am Staate. Diese Bewegung „Los vom Staate!" wurde erst wieder in verhältnismäßig junger Zeit von einer Bewegung zum Staate hin abgelöst; zu einem Staate, der dem Staatsbürger an Stelle papierener Freiheitsrechte materielle Organrechte zu bieten vermochte.

So wird es durchaus verständlich, daß die Demokratie, die sich der Staatsgewalt bemächtigt, zunächst nicht daran denkt, dem Volke, das es zur Teilnahme am Staate beruft, Garantien gegen das Walten dieser Staatsgewalt zu gewähren. Und so erklärt es sich, daß die deutschösterreichische Verfassung, die die Freiheit in Form der Selbstbestimmung der Bürger einzuführen verstand, ex professo Freiheitsrechte zu verkünden unterließ. Nichsdestoweniger wurde aber durch die Generalklausel des § 16 des Verfassungsbeschlusses das österreichische Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger [1]) fast gänzlich rezipiert [2]). Im Rahmen des deutschösterreichischen Verfassungsrechtes, das vorwiegend — in richtigem Licht besehen sogar in seinen sämtlichen bisher behandelten Partien — Organisationsrecht ist, spielt aber dieses nunmehr abschließend betrachtete Rechtsgebiet nur eine untergeordnete Rolle.

Es sind also auch für Deutschösterreich verfassungsmäßig festgelegt: Die Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetze; die gleiche Zugänglichkeit aller Ämter; die Freizügigkeit der Person und des Vermögens; die Freiheit der Auswanderung; die Unverletzlichkeit des Eigentums; die Freiheit der Aufenthalts- und Wohnsitznahme und des Liegenschaftserwerbes; die Unzulässigkeit von Untertänigkeits- und Hörigkeitsverhältnissen; die Freiheit der Person samt den Bestimmungen des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit; die Unverletzlichkeit des Hausrechtes samt den Bestimmungen des Gesetzes zum Schutze des Hausrechtes; das Briefgeheimnis; das Petitionsrecht; das Vereins- und Versammlungsrecht; die Frei-

[1]) St. G. Bl. Nr. 142 aus 1867.

[2]) Ausgenommen blieb bloß die Bestimmung des Artikels 1 über die österreichische Staatsbürgerschaft.

heit der Meinungsäußerung und namentlich die Preßfreiheit; die volle Glaubens- und Gewissensfreiheit; das Recht der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften zur öffentlichen Religionsübung; das Recht der häuslichen Religionsübung für gesetzlich nicht anerkannte Religionsbekenntnisse; die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre; die Freiheit der Berufswahl; und endlich die — für den Nationalitätenstaat naheliegende, für den Nationalstaat jedoch weitgehende, bei bestimmter Auslegung aber doch auch wieder selbstverständliche — Gleichberechtigung aller Volksstämme des Staates und die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben. (Art. 2 bis 19 St. Gr. Ges. vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. Nr. 142.) Eine Neuerung des provisorischen Wehrgesetzes vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 91, § 14, ist es, daß die Angehörigen der bewaffneten Macht, die ehedem auf diesem Gebiete gegenüber den anderen Staatsbürgern (in vielfach verfassungswidriger Weise) zurückgesetzt gewesen waren, nunmehr auch dieser Grundrechte voll teilhaftig geworden sind.

Nach herrschender Lehre bedeuten diese sogenannten Grundrechte die Garantie gegen andere als auf ein Gesetz gestützte Eingriffe des Staates in die Privatsphäre, während Gesetze, die diese Grundrechte beschränken — wie es praktisch übrigens bei jeder Staatsherrschaft unvermeidbar ist — als zulässig erachtet werden.

Auch eine Suspension dieser Grundrechte ist im neuen Staate denkbar, denn mit dem Artikel 20 des zitierten Staatsgrundgesetzes, der im allgemeinen die Aufhebung des Rechtes der persönlichen Freiheit, des Hausrechtes, des Briefgeheimnisses, der Vereins- und Versammlungsfreiheit und der Preßfreiheit vorsieht, wurde wohl auch das auf Grund dieser verfassungsmäßigen Ermächtigung erlassene Gesetz vom 5. Mai 1869, R. G. Bl. Nr. 66, das die Modalitäten des Ausnahmszustandes regelt, mit den durch den Beschluß vom 30. Oktober 1918, St. G. Bl. Nr. 3, gegebenen Einschränkungen rezipiert. An die Stelle eines Beschlusses des Gesamtministeriums hätte als Form der Erklärung des Ausnahmszustandes nun wohl ein Beschluß der Staatsregierung zu treten.

Der deutschösterreichische Staat hat aber nicht bloß das (potentielle) Recht des Ausnahmszustandes, sondern auch den im Augenblick der Staatsgründung aktuell zu Recht bestehenden

Ausnahmszustand aus der Kriegszeit Österreichs übernommen[1]) und ihn erst durch die Vollzugsanweisung vom 18. April 1919, St. G. Bl. Nr. 249, zur Gänze außer Kraft gesetzt, soweit er nicht bereits durch Einzelverfügungen oder durch den Beschluß vom 30. Oktober 1918, St. G. Bl. Nr. 3, abgebaut worden war.

Was diesen Beschluß betrifft, so erklärt er „jede Zensur" für „aufgehoben" und im besonderen die Einstellung von Druckschriften sowie die Erlassung eines Postverbotes — als die im Ausnahmsgesetze vorgesehenen hauptsächlichen Mittel der Zensur — für unzulässig. Die Preßfreiheit wird hiedurch nicht nur im Hinblick auf den bestehenden Ausnahmszustand, sondern — wahrscheinlich abgesehen von den in der St. P. O. aufgerichteten Schranken — in jeder Hinsicht hergestellt. Gleichzeitig erklärt der Beschluß die Ausnahmsverfügungen auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechtes für aufgehoben und die volle Vereins- und Versammlungsfreiheit ohne Unterschied des Geschlechtes für hergestellt. Das betrifft gleichfalls nicht bloß den bestehenden Ausnahmszustand, sondern die Möglichkeit der auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechtes zulässigen Ausnahmsverfügungen überhaupt. Aber sogar das im übrigen rezipierte Vereinsrecht wurde durch diese Bestimmung in einem wichtigen Punkte (§ 30 Ver. G.) modifiziert, in dem nunmehr auch Frauen zu politischen Vereinen zugelassen sind[2]).

Das Gesetz vom 6. Februar 1919 über die Zensur des Post- und Telegrammverkehrs mit dem Auslande hat die Zensur — allerdings nicht als staatspolizeiliche, sondern als fiskalische Maßregel — teilweise wieder eingeführt. „Zum Zwecke der Überwachung der Einhaltung der mit der Ministerialverordnung vom 18. Juni 1918, R. G. Bl. Nr. 223 (Devisenverordnung), zum Schutze der Valuta erlassenen Vorschriften, sowie zur Verhinderung der im Hinblicke auf die Besteuerung von Vermögenswerten beabsichtigten Wegbringung derselben" werden die „Korrespondenzen, Wertsendungen und Telegramme im Verkehr mit dem Auslande vorläufig für die Zeit von drei Jahren

---

[1]) Dieser beruht nämlich nicht auf verfassungsrechtlich problematischen kaiserlichen Verordnungen, sondern auf durchaus einwandfreien Verordnungen des Gesamtministeriums.

[2]) Eine gewisse Modifikation erfuhr das Vereinsrecht (ohne jede formelle Textänderung) in demselben Punkte dadurch, daß das Gesetz vom 6. Februar 1919, St. G. Bl. Nr. 96, die Großjährigkeitsgrenze auf das vollendete 21. Lebensjahr herabsetzte.

einer Zensur unterworfen" (§ 1). Hiedurch wird eine Briefzensur im Auslandsverkehre eingeführt, die gesetzlich unbeschränkt sowie mit keinerlei Kautelen versehen ist und somit im Grunde weitergeht als irgend eine Bestimmung des Gesetzes über den Ausnahmszustand. Allerdings darf man nicht übersehen, daß zum Unterschied von früheren Ausnahmsverfügungen ein gesetzlich genau umschriebener hochbedeutsamer Zweck dieses Mittel fordert. Im übrigen besteht die politische Freiheit der Meinungsäußerung und namentlich die Preßfreiheit mit der Garantie einer Verfassungseinrichtung als Zierde unserer politischen Rechte unberührt (und unberührbar selbst durch einen verfassungsmäßigen Ausnahmszustand) zu Recht.

Eine Neuregelung der Grundrechte ist bisher noch nicht zur Diskussion gelangt und das Bedürfnis nach diesem gesetzgeberischen Werk ist in der Tat nicht praktischen, sondern insofern theoretischen Ursprungs, als das rezipierte Staatsgrundgesetz, geboren aus einer heute entschwundenen Gedankenwelt, von unzutreffenden Voraussetzungen ausgeht und kaum noch vorschwebende Ziele verfolgt.

Wird in einem Staate, der die sogenannte Selbstbestimmung seines Volkes restlos verwirklicht hat, noch auf den Schutz des einzelnen vor dem Staate Gewicht gelegt, so bedeutet dies — sollte man meinen — einen Schutz des Staatsbürgers vor sich selbst. Wenn trotzdem diese Art Selbstschutz nicht ganz überflüssig ist, so ist dies ein Beweis, daß das Wort von der Selbstbestimmung im Staate nur eine — wenn auch schöne — Fiktion, nur eine durch die Mitbestimmung des Individuums sublimierte Herrschaft eines Kollektivums ausdrückt. Die Kluft zwischen Staat und Staatsbürger bleibt letzten Endes auch in der vollendeten Demokratie bestehen, und so haben staatsbürgerliche Freiheitsrechte selbst in ihr Daseinsrecht und Daseinszweck als Mittel, den einzelnen im ewigen Widerstreite mit dem Staate zu versöhnen.



